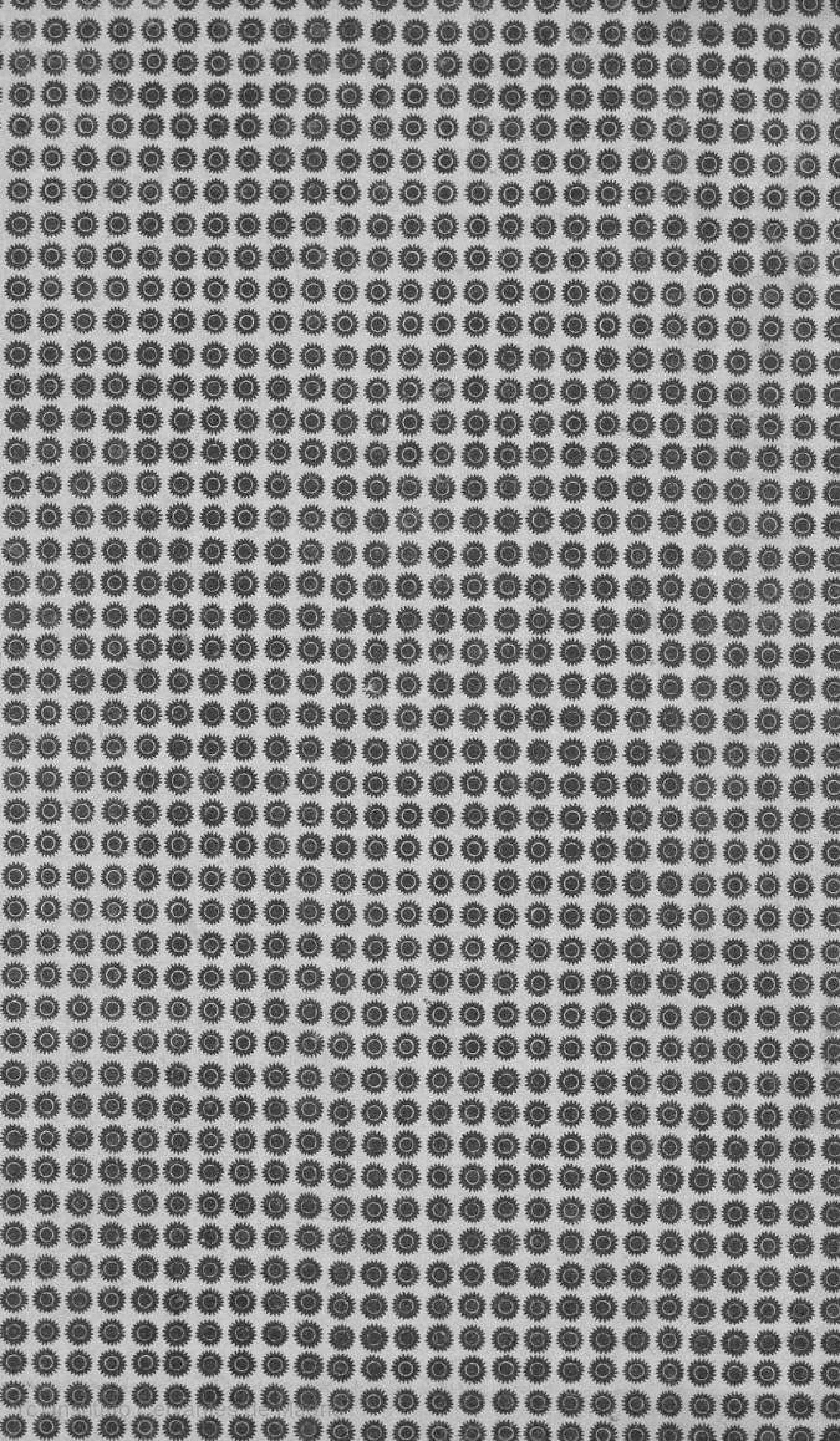
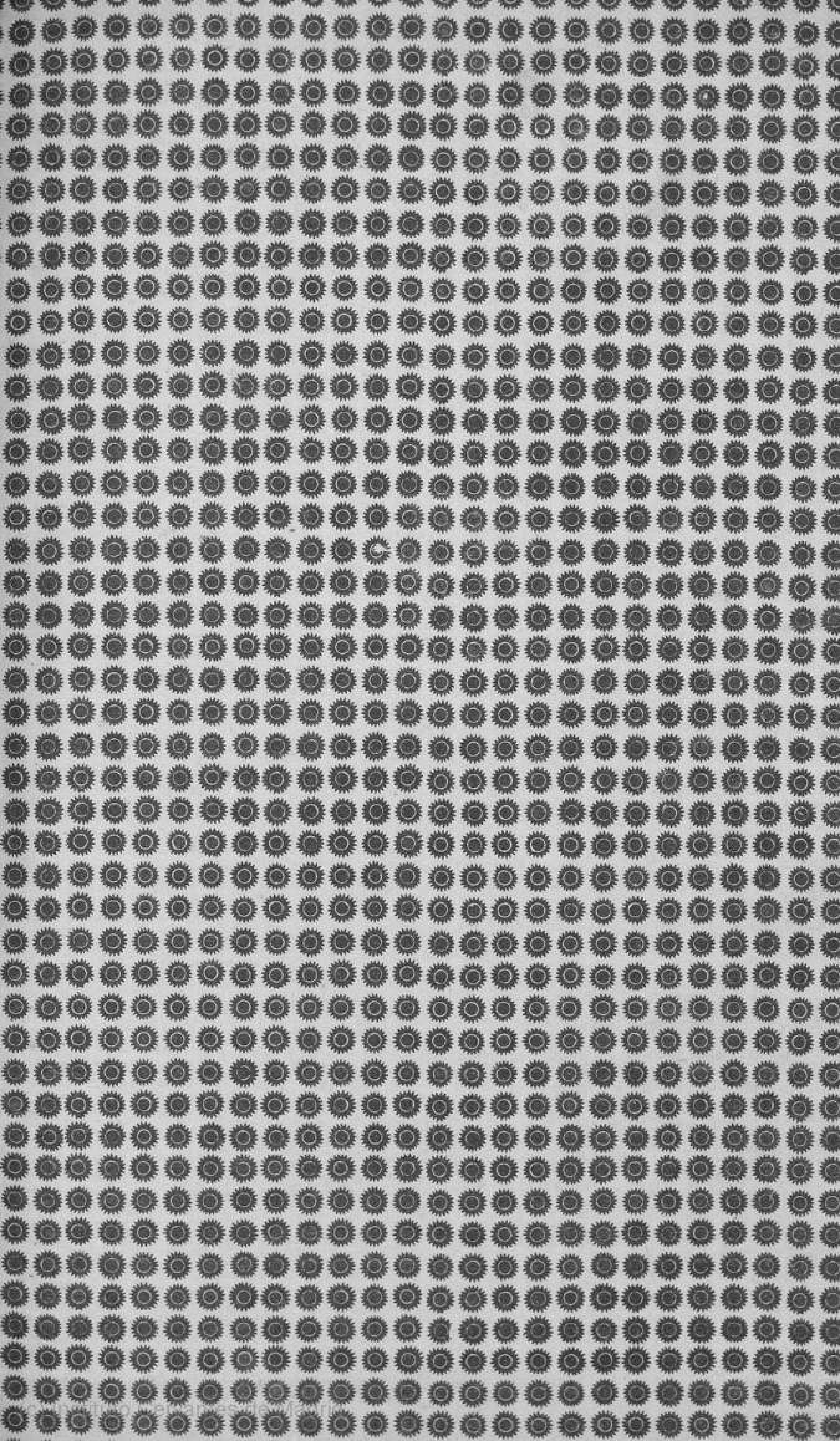
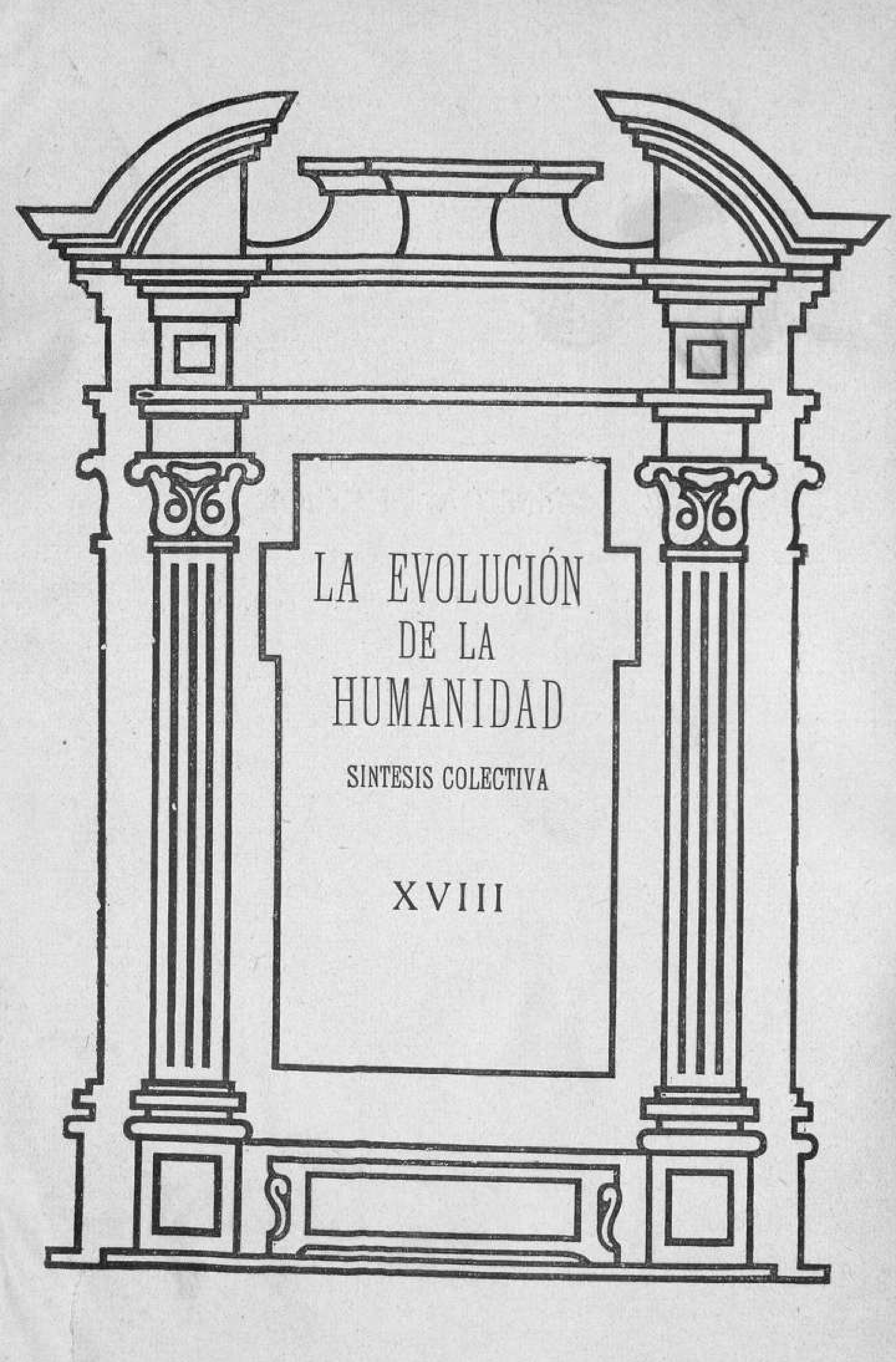







LA EVOLUCIÓN
DE LA
HUMANIDAD
SINTESIS COLECTIVA
XVIII

PRIMERA SECCIÓN

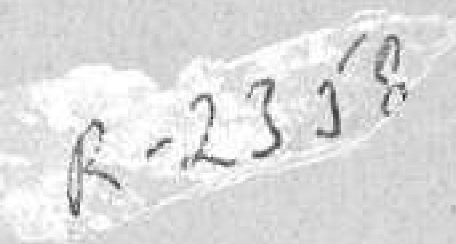
IV.—EL MUNDO ANTIGUO
ROMA
Y LA CIVILIZACIÓN ROMANA

III

LA EVOLUCIÓN DE LA HUMANIDAD

SÍNTESIS COLECTIVA

Dirigida por HENRI BERR



LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ROMANAS

DE LA CIUDAD AL ESTADO

POR

LEÓN HOMO

Exmiembro de la Escuela Francesa de Roma
Profesor de la Universidad de Lyon

Traducción del Dr. JOSÉ AMORÓS, Catedrático de la Universidad de Barcelona



EDITORIAL CERVANTES
AVENIDA ALFONSO XIII, NÚM, 382
BARCELONA, AÑO MCMXXVIII

NÚÑEZ Y C.ª S. EN C.—S. RAMÓN, 6.—BARCELONA.



PREFACIO

ROMA ORGANIZADORA
EL PERFECCIONAMIENTO DEL ESTADO

Los primeros volúmenes de la EVOLUCIÓN DE LA HUMANIDAD, *nos han permitido comprobar que la prehistoria y la historia más antigua, tan inseguras en lo que concierne a las emigraciones de los grupos étnicos, al papel de los individuos, a la sucesión de los jefes, a los elementos contingentes de todas clases, dejan aparecer un desarrollo de las instituciones—como de la civilización material e intelectual—no regular, sin duda, ni continuo ; pero cierto. Insistiendo en estos aspectos del pasado, y en particular sobre el Derecho público y privado, ni falseamos la Historia, ni la alargamos desmesuradamente. Nunca se repetirá demasiado que la Historia no tiene otros límites que la misma actividad de los hombres agrupados en sociedades, bajo sus diversas formas. Como síntesis, ella integra, pues, todos estos estudios especiales cuyos adelantos permiten su progreso y que hallan en ella un fin superior. En lo que concierne a la Sociología, afirmamos una vez más que, si ha sido legítimo constituir un estudio comparativo de las sociedades, tomando por base los hechos de la Historia y los datos de la Etnología, el resultado de este trabajo debe ser reivindicado, asimilado, por la ciencia histórica plena* (1).

---

(1) *Véase nuestra* Introducción general, *t. I, y el* Prefacio *del tomo VI.*

Es útil definir la Sociedad, determinar las instituciones que responden a sus necesidades esenciales y permiten su funcionamiento, separar las etapas de su evolución; pero no hay más que sociedades. *A la vez, para la comprobación de la Sociología y para la inteligibilidad de la Historia, las generalizaciones sociológicas deben estar relacionadas en la síntesis histórica con otros elementos que el análisis había disociado y cuya enumeración corresponde a la teoría de la Historia. Podría decirse que la Sociología no sale de la Historia más que para volver a entrar en ella.*

Dos volúmenes anteriores de nuestra síntesis, están, precisamente, consagrados a seguir en la Historia el desarrollo de esta función primordial de la Sociedad, la función político-jurídica, que se diferencia por su progreso mismo hasta el punto de dejar que el Derecho se destaque como institución distinta—en Roma de un modo esplendoroso.

El tomo VI expone los comienzos de la organización social, la evolución política, desde el clan primitivo hasta el Estado rudimentario y desde este Estado hasta el Imperio. Es preciso, por otra parte, hacer notar que la diferencia entre la célula original, el clan, y el Estado primitivo, entre el Estado y el Imperio, consiste, sobre todo, en la extensión de la agrupación humana, y, en consecuencia, del territorio al cual se aplica el poder del jefe, en la sistematización de este poder. El jefe posee, desde el origen, un carácter religioso, que va precisándose en el transcurso de los tiempos (1)*: es dios, o representante de dios. La «monarquía centralizada de derecho divino» constituye un esfuerzo notabilísimo para unificar a los hombres, y, una vez unificados, para aumentar los recursos, las posibilidades de las satisfacciones del rey, de los grandes, y, en cierta medida, a veces, del pueblo en-*

---

(1) *Véase t. VI, pág.* 452.

tero—más que para administrar mejor el conjunto de la masa unificada (1).

A estos intentos de vastas unificaciones humanas y, como se ha dicho, de cosmocracias—en las inmensas planicies o mesetas de Oriente—se oponen los pequeños organismos políticos de Grecia. Allí, el país—por su constitución montañosa y, en cierto modo, compartimentada—y el hombre—por su espíritu de independencia—concurren a esta creación : la ciudad. En el tomo XIV, el programa de G. Glotz consiste en exponer cómo la ciudad, liberando al individuo del colectivismo familiar, aumenta su potencia y su prosperidad, en virtud mismo de este individualismo que ella favorecía ; y cómo, después de haber triunfado de los elementos conservadores, la democracia sigue su pendiente natural, rompe el equilibrio de los derechos y de los deberes y permite al individualismo usurpaciones egoístas—que poco a poco arruinarán a la ciudad (2).

Así, por una parte, el Imperio territorial en que se hipertrofia la persona del soberano ; y por otra, el Estado minúsculo en que se desarrolla la personalidad del ciudadano. Por un lado, una extensión sin límites : se ha observado, que más allá de territorios fecundos y de densa población, los Imperios—obligados a defenderse contra los ávidos nómadas que asedian sus fronteras—se dejan arrastrar, cada vez más y más, a un espacio casi vacío. Por otro, límites estrechos ; la expansión substituye a la extensión. Gracias a la iniciativa y al valor del individuo, la ciudad se dispersa, funda «colonias» para explotar el mundo y beneficiarse de sus riquezas. En el Imperio de Alejandro, en los reinos de este Imperio desmembrado, aún nacieron ciudades, de origen y de tradición griegos ; pero éstas serán mercados o fortalezas, y la

(1) *Egipto y Persia, por lo tanto, difieren de los imperios semíticos. Véase más adelante, pág. XIII.*—(2) *Véase, también,* Jardé, *t. X, y* Jouguet, *t. XV,* Prefacio, p. vi.

ciudad continuará siendo, en el Imperio o en el Reino, una especie de cuerpo extraño.

Muy de otro modo ocurre en Roma. Aquí, el punto de partida es la ciudad; pero aquí la ciudad se agranda. Roma extiende la civitas *a Italia, a las provincias, al Mundo, y termina por asimilarse ciudades y reinos. Roma se convierte en Romania* (1). *Y sus instituciones, que se codifican, adquieren un carácter de universalidad; un valor absoluto.*

He aquí la evolución que luminosamente expone L. Homo en la presente obra. En un primer volumen ha explicado la formación del Imperio; aquí es el desarrollo, el perfeccionamiento del Estado.

* * *

En el prefacio del tomo XVI hemos sacado a luz el ingenioso esfuerzo de L. Homo para hallar, guiado por los Anales, la realidad de los orígenes romanos. Aquí continúa el esfuerzo: de la tradición, que simplifica los hechos y borra las etapas, desprende la verdad compleja y evolutiva. Parte de la gens, *célula social, y, pasando por el «poblado» primitivo, agrupación de* gentes, *por la ciudad, de origen griego y etrusco, por las formas diversas del Imperio, hasta su reparto, traza, con prudencia y vigor, quince siglos de des-*

(1) *«En su origen (la ciudad romana) no había contenido más que patricios y clientes; después ingresó en ella la clase plebeya; luego los latinos; más tarde los italianos y, por fin, los provincianos... Todas las ciudades desaparecieron poco a poco y la ciudad romana, la última en pie, se transformó igualmente, si bien llegó a ser la reunión de una docena de grandes pueblos bajo un señor único. Así sucumbió el régimen municipal.»* Fustel de Coulanges, la Cité antique, 14 edición, pág. 456.

El edicto de Caracalla en 212, que de un solo golpe confirió la ciudadanía a todos los habitantes libres del Imperio que aún no la poseían (exceptuados los dediticios), marca «una fecha decisiva en la historia de Italia y del Mundo» (Homo, *pág.* 449). *En el transcurso del siglo* III *la palabra* Romani, *adquiere una acepción universal: véase las reflexiones de* G. Bloch, L'Empire romain, *p.* 209 *y* Declareuil, *t. XIX, págs.* 62 *y sigs.*

arrollo constitucional. De las instituciones que se suceden en sus cuadros—régimen mixto del poblado, realeza etrusca, república patricia, plebeyo-patricia, oligarquía, principado y «dominado»—. Homo mismo ha dado en su conclusión una perspectiva tan vigorosa, que nosotros no haríamos más que repetirla aquí si las resumiéramos. Será mejor insistir sobre algunos puntos de particular importancia.

Nada más interesante, a nuestro modo de ver, que el estudio a que se dedica Homo de las causas que han presidido la larga y lenta evolución de las instituciones políticas romanas. El demuestra con fuerza que, en este trabajo constitucional, la teoría desempeña un débil papel, e interviene tardíamente. Entre los griegos ha florecido la especulación política; ella ha creado una literatura. Hasta en pleno período helenístico, en las ciudades que sembrará la Hélade a través del Oriente, las discusiones del ágora serán una pasión y un deporte. En Roma, la teoría del derecho público no aparece antes del siglo II. *Se especula, entonces, menos sobre lo que debe ser que sobre lo que es. Polibio declara que la constitución romana realizaba el tipo de la mejor constitución posible, por la liga de los tres principios: monárquico, aristocrático y democrático* (1); *pero, cuando él la definía así y ensalzaba su original composición, ya ella evolucionaba bajo la acción de causas que no tenían nada que ver con la teoría.*

Sabemos que el romano era esencialmente conservador (2)*—y por esto no le seducía la especulación—. Sabemos, también, que era eminentemente práctico, y, por ello, aunque no se sentía muy inclinado a los escarceos de la imaginación creadora, no le repugnaba el cambio. Si su carácter es, naturalmente, uno de los factores de las instituciones, éstas se explican, sobre todo—en virtud misma de este carácter, dócil a la experiencia—, por la sucesión de las cir-*

(1) *Véase págs.* 147 *y sigs.*—(2) *Véase, especialmente, págs.* 41 *y* 305.

cunstancias. Hemos visto en el tomo XVI cómo se crea el Imperio, mucho más por la presión de los hechos que por un plan preconcebido: aquí vemos evolucionar la Constitución bajo la misma presión de que ha nacido el Imperio.

Es una curiosa comparación la que puede hacerse del libro de L. Homo con la Cité antique. *En su muy sistemática obra maestra, Fustel de Coulanges expone, sin duda, la serie de revoluciones que han «debilitado y agotado» la ciudad* (1) *y que, en Roma, debían conducir al Imperio; pero él cree poder explicarlo todo a fondo, incluso el conjunto de las ciudades antiguas, por «esta parte de nuestro ser que se modifica de siglo en siglo», nuestra inteligencia: «Ella está—dice—siempre en movimiento, casi siempre en progreso, y, a causa de ella, nuestras instituciones y nuestras leyes están sujetas al cambio. El hombre no piensa ya hoy como pensaba veinticinco siglos ha y, por esto, no se rige ya como se regía.» Toda la política antigua está enlazada a la «historia de una creencia»: «tal ha sido la ley de los tiempos antiguos»* (2).—*Para Homo, una tesis formulada de un modo demasiado absoluto «corre siempre el riesgo de caer en lo arbitrario y de violentar, más o menos, la realidad compleja de las cosas»* (3); *e insiste, con sobrada razón, en lo que, a pesar de sus analogías, diferencia profundamente a Roma de las ciudades griegas.*

En resumen, Roma jamás ha conocido la verdadera democracia. «Nuestra Constitución, decía Tucídides por boca de Pericles, es llamada democracia porque está hecha no para el provecho de algunos, sino para el bien de muchos»; y «la libertad, no sólo para el ateniense, sino para Grecia en general..., consiste esencialmente en la participación en el gobierno y en la igualdad ante la ley» (4). *Pero, en Roma, en la época en que la Constitución republicana alcan-*

(1) *La Cité antique, pág.* 441.—(2) Ibid. *págs.* 2 *y* 464.—(3) *Página* 157.—(4) M. Croiset, *la Civilisation hellénique, t. II, p.* 83.

zaba su mayor grado de desarrollo, desde el siglo V *al* III, *la acrecentada masa de los ciudadanos—350,000 desde el siglo* V*—continúa, «por tradición y por temperamento», respetuosa con la jerarquía social y sufre con gusto el ascendiente de una nobleza patricia, al principio, y después, plebeyo-patricia* (1). *Si la plebe ha entrado en la vida política, si las «alteraciones democráticas» han sido frecuentes, la democracia, no obstante, no ha podido llegar a buen fin: sabido es con qué rapidez el elemento agrario se ha dejado absorber por la ciudad; cómo la clase media, de estirpe romana, ha sido ahogada por los ciudadanos de fecha reciente y de categoría inferior y reemplazada luego por un proletariado servil, «lacayo del dinero y del ejército»* (2). *Sin duda, Roma ha transmitido a los tiempos modernos, especialmente en los discursos de un Tito Livio, las reivindicaciones de la democracia; pero a través de la literatura romana, es la herencia de la ciudad griega lo que, sobre todo, recoge la posteridad—y esta es otra cosa que Roma ha legado al Mundo como su propia herencia, a saber: el perfecto modelo del imperio militar y de una fuerte organización administrativa.*

L. Homo está tan preocupado con los caracteres diferenciales de la Constitución romana y de su enlace con las circunstancias particulares, que jamás, acaso, habrá sido estudiado ni explicado con más atenta minuciosidad un desarrollo de instituciones. Queriendo ser historiador, se propuso hacer surgir todas las contingencias que han operado sobre la organización social y teñido con sus cambiantes matices las instituciones necesarias a la vida colectiva. Pero, aun huyendo del sistema, tiene el ingenio demasiado penetrante, es demasiado psicólogo para no hacer aparecer la lógica interna que, en gran medida, preside el desarrollo de estas instituciones—como él había tenido en cuenta, prece-

(1) P. 109.—(2) P. 481.

dentemente, los profundos instintos y las directivas humanas en la génesis del imperialismo.

En el período inicial, una doble lógica ordena el desarrollo de las instituciones: la que tiende a reforzar el Estado por la extensión de la ciudad, y luego por la unificación de Italia; y la que tiende a equilibrar los elementos diversos de la ciudad. En lo que concierne a la plebe, cuyo espíritu militar se aumenta, «el espíritu de la ciudad antigua, y, preciso es añadirlo, la lógica, *querían que la asimilación de los deberes, pronto o tarde, se extendiese a los derechos»* (1). *La creación, la coordinación de las magistraturas que comparten el* imperium *del rey—el carácter religioso de la realeza primitiva estaba, por decirlo así, separado—responden a la vez a los intereses de las clases en conflicto y a las necesidades de la sociedad que quiere vivir y engrandecerse.*

Pero, desde un principio, la historia constitucional se convierte en el «fiel reflejo» de la historia exterior, es decir, del imperialismo creciente. Si las «circunstancias»—militares, económicas, morales—pueden explicar el pormenor, la hora y ciertas modalidades de las transformaciones institucionales, el sentido de estas transformaciones es regido por una imperiosa lógica social. El desarrollo del imperialismo tiene —en lo que concierne al poder, su unidad, su permanencia— no solamente «necesidades imprescindibles», sino consecuencias «inevitables». Cuando el volumen, cuando el reparto de los elementos de una sociedad se modifican, resulta de ello acomodamientos institucionales (2).

Aquí puede uno darse perfecta cuenta de ello: en la medida en que esto es posible, L. Homo precisa, por medio de estadísticas, la relación que existe entre los fenómenos demográficos (y también financieros), efectos de la conquista, y el continuo reajustamiento de la Constitución romana—que con-

---

(1) *P.* 73.—(2) *Sobre la morfología social, véase mi* Synthèse en Histoire, *págs.* 135-138.

siste en la concentración creciente del poder: oligarquía, principado y monarquía (1).

Largo tiempo la lógica a la cual responde esta marcha hacia la monarquía, no es—como el imperialismo mismo—más que semiconsciente: nace de un acuerdo entre las necesidades del grupo, obscuramente sentidas por todos sus elementos, y las iniciativas de individuos que, a la vez, teniendo la intuición de estas necesidades, son agentes sociales *y obran por ambición personal, por temperamento de* jefe, regius mos (2). *La fidelidad al jefe tiende a reemplazar a la devoción a la patria. La idea que preside al régimen imperial, aunque surgida de las realidades, ha sido «lenta en desprenderse»* (3). *«Término fatal» de una evolución de tres siglos, no llegó a ser verdaderamente consciente más que con el «claro genio» de César* (4). *Desde entonces, a plena luz de reflexión, algunos individuos han desempeñado el papel de* inventores *sociales: después de César, un Octavio, un Diocleciano, un Constantino... Se sigue las etapas que, en cinco siglos esta vez, harán esperar su fórmula definitiva en las dos grandes creaciones paralelas del régimen imperial: «cesarismo y funcionarismo»* (5).

* * *

L. Homo, desde luego, no descuida indicar lo que la organización del Imperio debe a los ejemplos del pasado (6)*: a Alejandro, de quien César «había tomado como modelo la monarquía mundial y absoluta»* (7)*; a Egipto, del que Roma, en el curso de los tres primeros siglos de nuestra era, ha*

---

(1) *Véase págs.* 145-6, 190, 259, 355.—(2) *Véase págs.* 139-140. *Id.* VON STERN, *Staatsform und Einzelpersönlichkeit im klessischen Altertum*, analizado en *l'Année Sociologique, nueva serie, t. I, p.* 659. —(3) *Págs.* 258, 259 y 468.—(4) *Véase págs.* 251, 256 y 259.—(5) *Pág.* 256.—(6) *Págs.* 305 y 471.—(7) *Pág.* 254.

sacado grandes enseñanzas, «tanto desde el punto de vista político como desde el administrativo» (1); *al Estado sasánida, del que «la influencia... sobre la transformación del régimen imperial romano comienza con los emperadores ilirios y se prolongará hasta los últimos días del Imperio de Occidente»* (2). *En la transformación del* princeps, *de tradición romana, en* dominus, *al modo oriental, luego en* deus (3) *y, por otra parte, en el arreglo del funcionarismo, la imitación y la sugestión desempeñan un papel evidente. Pero la obra de Roma no queda empequeñecida por esta comprobación. Su genio práctico, creador de orden social, ha realizado un tipo de Estado ejemplar y, en ciertos puntos, definitivo.*

De Roma ha pasado a los tiempos modernos la concepción de un «absolutismo integral». El emperador es el «amo del Estado entero» (4). *El pudo haber dicho: «el Estado soy yo». Todas las atribuciones legislativas y jurídicas del Estado que pertenecían a los comicios, al Senado, poco a poco las ha absorbido el emperador, dejando a salvo las apariencias* (5) *en el mejor de los casos. Y, en cuanto a los magistrados* cum imperio, *terminan por no ser ya más que «un vano decorado»* (6).

Este Estado—tan vasto, tan pesado, ante el cual tendrá muy pronto que desdoblarse el emperador, por así decirlo,

---

(1) P. 306.—(2) *Págs.* 343, 352 y 354.—(3) *Págs.* 345 y 357.—(4) *Págs.* 341 y 388.—El poder del César, del *imperator*—que llegará a consagrar la religión, por una especie de retroceso a los orígenes de la realeza,—está fundado sobre el ejército. Pero el instrumento de reconquista, convertido en instrumento del poder, acabará por ser poder él mismo, poder peligroso, factor de anarquía (*págs.* 307-315). Hay en los dos volúmenes de Homo una materia de reflexión sobre el papel del ejército y del poder militar: v. t. XVI, Prefacio, pág. XI). Los absolutismos ulteriores se esforzarán por eliminar este elemento de inestabilidad—sobre todo, fundándose en la herencia. El principio de herencia es extraño al derecho público romano, por más que haya tratado de imponerse una herencia de hecho.—(5) El Emperador ejerce su autoridad hasta en las provincias «senatoriales».—(6) P. 388.

esperando que se desdoble el Imperio mismo—, si está unificado en la persona del soberano, no puede ser administrado directamente por él. A los magistrados elegidos e investidos de poder suceden funcionarios que él nombra y en quienes él delega. Constitúyese una administración central, verdaderos ministerios, grandes servicios públicos especializados y toda una burocracia civil, claramente distinta del elemento militar. La unificación administrativa despoja a Italia de sus privilegios, asimila las provincias entre sí, hasta las fracciona, en un momento dado, para hacerlas más débiles, políticamente, y, a la vez, materialmente más prósperas (1).

De esta organización del funcionarismo y de los grandes servicios públicos, cuyos progresos marca, que «adquieren gradualmente con el Imperio su forma perfecta y definitiva», Homo tiene derecho a decir que es una «creación romana soberanamente original» (2). He aquí lo que, con el Derecho, ha hecho penetrar Roma en el «dominio público de la Humanidad», y, sobre todo, de las sociedades de tipo occidental (3).

No creemos que se pueda calificar de nacionales las necesidades que han impulsado al Estado romano «por la vía de la unificación y de la centralización» (4). Ha habido una res publica romana (5), no una natio romana, si se difine la nación como un ser cuyos elementos están unidos no solamente por una organización común, sino también por patrimonio común; que están animados por el deseo de vida colectiva y que colocan su unidad en oposición a las colectividades extranjeras (6). El mundo romano estaba formado por

---

(1) *Págs.* 427 y 434.—(2) *Págs.* 406-7.—(3) *Pág.* 469.—Sobre las lagunas del Æstado romano, véase pag. 472 y WELLS, *Esquisse de l'Histoire universelle*, págs. 235, 239, donde esclarece su antipatía por Roma.—(4) *Pág.* 429.—(5) *Véase* M. GELZER. *Altertumswissenschaft und Spätantike*, en *Historische Zeitschrift*, t. CXXXV, p. 175.—(6) Sobre la palabra *nación* véase el tercer Boletín del Centro internacional de Síntesis (sección de Síntesis histórica).

elementos, a pesar de todo, demasiado diferentes para constituir una nación (1). *Las naciones modernas han nacido de la reunión de un patriotismo como el de la ciudad y de una organización como la del Estado romano.*

Centralización, funcionarismo, burocracia, creaciones del cesarismo, tienen su valor fuera de éste. Si la democracia ha fracasado aquí, en cambio la monarquía ha perfeccionado la organización que servirá después hasta a las naciones democráticas.

* * *

Una de las impresiones más fuertes que deja la obra de L. Homo es la del impulso interno y necesidades que rigen la evolución política: necesidades «imprescriptibles», evolución «implacable» e «inevitables» resultados—sorprendentes expresiones que hemos realzado y hecho nuestras en nuestro camino. En estas páginas se halla la sociología del historiador, que surge de la naturaleza misma de las materias tratadas—como en la contribución de Moret en el tomo VI, De los Clanes a los Imperios—*y que venturosamente confirma la sociología de los sociólogos comparatistas. Con la seguridad del sentido crítico, la riqueza del saber, el relieve de ciertos retratos, el vigor de numerosas fórmulas, este es uno de los méritos de este precioso libro; y, a nuestro modo de ver, su interés capital.*

HENRI BERR.

---

(1) Véase el tomo XXII.—Parece ser que a la heterogeneidad del imperio se haya debido en gran parte la dificultad de establecer la herencia imperial: véase G. BLOCH, *l'Empire romain*, pág. 71, y R. HUBERT, *Manuel de Sociologie*, pág. 211.

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ROMANAS
DE LA CIUDAD AL ESTADO

A mi querido maestro

M. RENE CAGNAT

Cordial homenaje

LIBRO PRIMERO

LAS INSTITUCIONES DE LA CIUDAD PRIMITIVA

CAPITULO PRIMERO

EL NACIMIENTO DEL ESTADO ROMANO Y LA REALEZA ETRUSCA

I.—La constitución de los poblados autónomos romanos

Que Roma haya inaugurado su vida política por el régimen de la realeza; que el primero de sus reyes, Rómulo, sea el padre de la Constitución romana que debía, en el curso de los siglos, lograr tan brillante éxito, son dos afirmaciones fundamentales sobre las cuales el conjunto de la tradición representada esencialmente hoy, para nosotros, por Tito Livio, Dionisio de Halicarnaso, Cicerón y Plutarco, se revela unánime. Rómulo fué el héroe fundador que dió a Roma, a la vez, los marcos de su vida política y los órganos de su gobierno.

Bibliografía.—*Textos.*—Tito Livio, I (Cf. Floro I, 1-3; Eutropio I, 1-8; Orosio II, 4); Dionisio de Halicarnaso, I-IV; *H. R. F.*, *passim*; Cicerón, *De República*, II, 1-30; Dión Casio, *I-III* (fragmentos; cf. Zonaras, VII, 1-12); Diodoro, IV, 21; V, 40; VIII, 22-23 Plutarco, *Rómulo, Numa, Valerio, Publicola*; Apiano, *Basílicas* (fragmentos); Veleyo Patérculo, I, 8; *De Viris illustribus*, 1-9.

Inscripciones.— *C. I. L.*, I², 1, p. 189, 1-4 (*Elogio* de Eneas, Lavinia, Silvio Eneas, Rómulo).

Los marcos de su vida política, primeramente: las tres tribus primitivas—*Ramnes, Tities, Luceres,*—dividida cada una de ellas en diez curias, y la curia en cierto número de *gentes*, o sea, en total, para el conjunto de la ciudad, tres tribus, treinta curias y unas trescientes *gentes*. Inmediatamente después, los órganos de su gobierno: el rey, jefe del Estado, investido de poderes a la vez civiles, militares, judiciales y religiosos, administrador, general en jefe, juez supremo y gran sacerdote, elegido por la asamblea de las treinta curias, confirmado por el Senado bajo la forma de la *auctoritas patrum* y escogido de por vida; la asamblea curial, reunión de los miembros de las *gentes*, que elige el rey, decide sobre la paz y la guerra, vota las leyes y sentencia soberanamente en materia jurídica; el Senado, representación permanente de las *gentes*, consejo de Estado que asiste al rey en el ejercicio de su poder. Salvo algunas modificaciones constitucionales de detalle, ocurridas, según la tradición, en tiempos de los sucesores de Rómulo, la Constitución romana, con las tribus y sus subdivisiones, curias y *gentes*, con el rey, la asamblea curial y el Senado, se halla dotada desde la aurora misma de la historia nacional, de sus órganos característicos y fundamentales.

Pero toda esta concepción constitucional, bajo la forma en que la analística romana nos la ha transmitido, supone un postulado, a saber: que hubo una Roma unificada antes de la conquista etrusca, y, este punto de vista, la crítica moderna, apoyada notoriamente en los hallazgos de la ar-

---

Obras principales.—XXIII, I, 381-810; XXII, I, 241-270; 423-465; XXIV, I, 193, sig., XXIX, 171-255; 344-400; XXI, 30-39; II, 1-50; X, III, 164-165 (K. J. Beloch), 436-439 (K. J. Neumann); XXVI, 360-364 (K. J. Neumann); IX, I, 1-26; XXXI, 19-52; XXVII, 7-8; XVI, I, 1-108; XIX, III, 2-18; XXX, I, 78-132 y ad. III-X; XIII, 89-165; CXX, 244-267; CXXIV; LIX, 105-113; 255-275; XVIII, I, 3-49; E. Kornemann, *Zur italischen Verfassungsgeschichte*, XXXVIII, 1914, 190-206; Id., *Urbs et Polis*, *Ibid.*, 1905, 78-88, y W. Schulze, en XXXII, *Neue Folge*, V, 1904, *passim*.

queología y en los progresos de la lingüística, no permite admitir ya. El suelo romano no ha conocido en los primeros siglos de su historia más que una serie de humildes aldeas: Germal, Palatual, Velia, Oppius, Cispius, Fagutal, Querquetu(a)l; independientes desde el principio hasta fines del siglo VIII antes de Jesucristo, agrupadas más tarde en una federación política y religiosa, de naturaleza, por lo demás, demasiado floja, la Liga del Septimoncio, a cuya existencia, a mediados del siglo VII, vendrá a poner un término, brutalmente, la conquista etrusca (1).

De este estado de cosas se desprende, desde el punto de vista constitucional, una consecuencia capital y lógica. Antes de la formación de la federación septimoncial, en el curso del período de autonomía de las aldeas romanas, más tarde también, en la época del Septimoncio, no hay Estado romano y, por consecuencia, nada de constitución unitaria. La tradición analística es, pues, en este respecto, enteramente supuesta, y, por desagradable que pueda parecer para el historiador de la Roma primitiva una operación tan radical, no hay más remedio que borrarla de una plumada. Todo lo más se podrá suponer que, desde el fin del período septimoncial, por un nuevo progreso hacia la unificación, Roma se ha dado los órganos de centralización, tribus y curias, rey, asamblea curial y Senado, que anteriormente no poseía. Pero esta posibilidad teórica, a más de un cierto número de dificultades de naturaleza diversa, tropieza con un argumento decisivo: los nombres de las tres tribus primitivas son etruscos, y la institución no podría ser separada de la misma conquista etrusca.

Concluyamos, pues. Antes de la conquista etrusca, que se sitúa a mediados del siglo VII antes de J. C., así como, hablando propiamente, no existe ciudad de Roma, tampoco

(1) Sobre la formación y la evolución de la Roma primitiva, XIII, 100-129.

hay Estado romano, ni, por consecuencia, constitución unitaria romana. Desescombrado así el terreno de las construcciones artificiales de la analística, ¿nos será permitido, al menos, desprender de este período primitivo y en su mayor parte legendario, algunos rasgos históricos?

A falta de historia coherente y autorizada, que, ni más ni menos que nosotros, no poseían los romanos de la época clásica, tratemos, por lo menos, de colocar algunos jalones que puedan guiar nuestro camino. La historia constitucional de Roma—como su historia, simplemente—se abre para nosotros en un período anterior al sistema de la ciudad, en la época de los poblados, en el momento preciso en que estos últimos, bajo la forma rudimentaria aún de aldeas-refugios, u *oppida*, preludian ya su fijación definitiva (1). La Arqueología, fuente fragmentaria, sin duda, pero la más segura para esta época primitiva, nos suministra desde un principio un punto de apoyo de primer orden: la naturaleza y las condiciones de existencia de las diversas aldeas diseminadas por el suelo romano. Los hallazgos nos las presentan bajo la forma de aglomeraciones restringidas, de población modesta, en su mayor parte, de algunos centenares de habitantes, como Germal, Palatual, Velia, Cispius, Fagutal, mil, acaso, en las más considerables, como Oppius, o la colonia sabina del Quirinal, extraña, esta última, a las aldeas latinas primitivas y que no entrará en la comunidad romana sino en el curso de la dominación etrusca. Desgraciadamente, las excavaciones que nos ilustran acerca de la topografía y de la vida material de estas diversas colonias nada nos enseñan—y no es sorprendente el caso—sobre su organización política. Sólo en los lejanos recuerdos de lo pasado y en las brumas de la leyenda, es donde conviene buscar los elementos de documentación necesaria.

(1) XIII, 93 y sig. E. Kornemann, *Urbs et Polis*, en XXXVIII, 1905, 8-88.

Un primer hecho aparece indiscutible : la existencia de realezas locales en Italia y, particularmente, en el Lacio al comienzo de su historia. Las diversas ciudades etruscas tenían sus reyes o *lucumones* ; en el corazón mismo del Lacio se conserva el recuerdo de la serie de los reyes de Alba, de Lavinio, de Cænina, del *rex nemorensis*, para no citar más que éstos. Sabemos igualmente que, al lado de la realeza, los otros dos órganos fundamentales de la ciudad antigua : la asamblea del pueblo y el Consejo de ancianos o Senado, eran tan usuales en el mundo itálico—particularmente en el Lacio—como fuera de él. Debemos, pues, representarnos estas diversas ciudades esparcidas por el solar romano como provistas de un rey, jefe, a la vez, civil y militar, judicial y religioso, de una asamblea popular y de un Senado, por más que la tradición analística, dotando a Roma, anteriormente a la conquista etrusca, de una Constitución unitaria que no había conocido ni podrá conocer, no ha hecho más que transportar a un Estado imaginario elementos históricos tomados de la vida constitucional misma de las ciudades romanas durante los primeros siglos de su historia. Menos mal que, esta vez, ha deformado y transpuesto más que lo que ha inventado. Este método le es demasiado familiar para que, en este punto como en tantos otros, pueda sorprender al historiador o desamparar al crítico.

Otro punto de apoyo, no menos precioso, resulta de la constitución de la *gens*. La existencia de la *gens*, la familia primitiva en el amplio sentido de la palabra y aun en estado de unidad, que ha dejado rastros perdurables no solamente en la tradición histórica, sino hasta en el Derecho romano ulterior, queda muy por encima de toda discusión posible. La *gens*, agrupación de familias particulares, cuyos miembros sabían—o pretendían saber—que descendían de un antepasado común, tenía su culto familiar, su sepultura común, su jefe, y, al lado de la agrupación familiar fundada

sobre la naturaleza, un elemento artificial y adventicio constituído por un conjunto de hombres colocados en su dependencia y bajo su protección: los clientes. Respecto a este punto nos hallamos en presencia de hechos históricos y, como tales, indiscutibles; pero dos advertencias, esenciales entrambas, son aquí necesarias. Si la existencia de la *gens* debe ser, solución la más verosímil, admitida como cronológicamente anterior a las primeras agrupaciones políticas, y, por consecuencia, si hubo un tiempo en que la *gens* vivía en el solar romano bajo forma autónoma y aislada, no podemos restituir este estado social más que en forma de pura hipótesis; pues ni la tradición historiográfica, ni los hallazgos arqueológicos nos hacen remontarnos más allá de una época en que la agrupación de las *gentes* en organizaciones más amplias, las aldeas, aparecía ya como realizada.

En segundo lugar, importa, en la concepción de la *gens*, como en todo problema histórico, distinguir cuidadosamente las épocas. Al día siguiente de la retirada de Porsena, Tito Livio (1) nos presenta al sabino Atto Clauso yendo a instalarse en Roma con su *gens*, la futura *gens* Claudia:

«Atto Clauso, que después fué llamado en Roma Apio Claudio, viéndose como jefe del partido de la paz oprimido por los que excitaban a la guerra e incapaz de resistir su facción, huyó de Regillum seguido de una numerosa compañía de clientes (Plutarco y Dionisio de Halicarnaso dan un efectivo total de cinco mil hombres, más las mujeres y los niños) y fué a refugiarse a Roma.»

Algunos años más tarde, en el de 479 antes de J. C., según la cronología tradicional, otra *gens* romana, la *gens* Fabia, emprendió por su cuenta la guerra contra los veienses:

«La *gens* Fabia, nos dice Tito Livio (2), se presenta entonces al Senado; y el cónsul—Kaeso Fabio—habla en su nombre... Al salir del

---

(1) Liv., II, 16, 4-5.—(2) Liv., II, 48, 7-49, 5.

Senado, regresa a su casa acompañado por toda la multitud de los Fabio que había permanecido en el vestíbulo de la Curia esperando el resultado. Después de haber recibido orden de reunirse armados al día siguiente a la puerta del cónsul, se retiraron a sus casas... Al día siguiente, los Fabios tomaron las armas y se reunieron en el local prescrito. El cónsul, revestido del *paludamentum*, sale y se encuentra en el vestíbulo a toda su *gens* reunida en orden de marcha. Colócase en el centro y hace alzar las enseñas. Nunca se había visto desfilar por Roma un ejército más pequeño en número ni mayor por su renombre y por la admiración pública. Trescientos seis guerreros, patricios todos, todos de una misma gens..., avanzaban contra un pueblo entero, amenazando aniquilarlo con las fuerzas de una misma familia. Tras ellos marchaba el tropel de sus parientes y de sus *sodales*—cuatro mil hombres en total, según Dionisio de Halicarnaso (1)—que no tenían en su espíritu nada de mediocre, sino que tanto sus esperanzas como sus temores, carecían de límites.»

Hermoso es el cuadro y la escena no carece de empaque; y no tenemos—dada la época en que la tradición la coloca—razón seria alguna para ponerla en duda; pero solamente en la época de la dominación etrusca es cuando, bajo el efecto de la prosperidad general y del acrecentamiento de la clientela, alcanzará su apogeo el sistema de la *gens*, y cuando, por vía de corolario, harán su aparición las *gentes* de gruesos efectivos.

Para los primeros siglos de la historia romana, por el contrario, hay que concebir la *gens* en proporciones mucho más modestas, como agrupaciones de unas cuantas familias, cuatro o cinco, quizá, como máximo, o sea, *gentiles* propiamente dichos y clientes, un total de medio centenar de miembros. Las aldeas romanas primitivas podían, por consecuencia, según su importancia, comprender de quince a treinta de estas *gentes*, cuyos jefes—los *patres*—constituían, por derecho de nacimiento, el Consejo de los ancianos, o Senado.

Un rey vitalicio o hereditario—que de esto no sabemos nada—, una asamblea del pueblo de cien a doscientos par-

(1) Dion., IX, 15.

ticipantes, un Senado, de quince a treinta miembros, tal es la idea que podemos formarnos, si no con certidumbre, al menos con el máximo de verosimilitud, de estas constituciones primitivas a las que la ulterior formación del Septimoncio, simple Liga de ciudades que permanecían autónomas, no ha llevado ningún cambio fundamental (1). Todo lo demás no es otra cosa que invención de los analistas o construcción arbitraria de los modernos.

II.—La conquista etrusca y la organización del Estado

La conquista de las aldeas romanas por los etruscos, que tuvo por doble consecuencia la fundación de la ciudad de Roma y la creación del Estado romano, marca el principio de un período de Realeza militar que se prolongará cerca de siglo y medio y hallará su término en la catástrofe que la historia designa con el nombre de Revolución de 509 (2).

Desde el punto de vista constitucional la dominación etrusca representa una inmensa revolución. En las aldeas romanas, aisladas al principio, relacionadas luego, bajo una forma floja aún, por la introducción del sistema federativo, se substituye el régimen de la Ciudad, del que sólo poseían el monopolio, en Italia, los pueblos más evolucionados de la península : etruscos y griegos. Este régimen, del cual dotan a la nueva Roma, lo introducen los etruscos con sus dos caracteres fundamentales y correlativos : el predominio de la ciudad, residencia de los conquistadores y centro del gobierno, y el consiguiente menosprecio del campo, desprovisto sistemáticamente de organización autónoma y reducido a un orden político subordinado.

El primero de los reyes etruscos, Tarquino *el Antiguo*, el conquistador que realizó por la fuerza de las armas la uni-

(1) XIII, 112-127.—(2) XIII, 147-165.

ficación del Septimoncio y que, por el saneamiento de las marismas, dió a la ciudad nueva la unidad material, sin la cual no podía vivir, es también, por una innovación correlativa y paralela, quien dotó al Estado romano de pautas administrativas—tribus y curias—y órganos políticos—realeza, asamblea curial, Senado—que desde aquel punto le eran ya indispensables.

La cuestión de las tribus y de sus subdivisiones, las curias, ha provocado controversias tan numerosas como variadas. Desde la antigüedad, los historiadores de la Roma primitiva estaban en desacuerdo respecto a este punto. Si bien fechan unánimemente su introducción desde los principios mismos de la Realeza romana, anteriormente al período etrusco, no se entendían en cuanto a la naturaleza de la institución. Según unos, el pueblo romano se había formado por la yuxtaposición de tres pueblos diferentes y limítrofes—los ramnitas, latinos del Palatino, los ticios, sabinos del Quirinal, y los lucerios, respecto a los cuales cabía duda, pero en los que se veía, generalmente, etruscos del Cælio;—según otros, la creación de las tribus había sido una simple división administrativa, efectuada más tarde, posteriormente a la formación misma de la ciudad de Roma. Basta un dato para rendir justicia a estas teorías diversas: los nombres de las tribus primitivas—ramnitas, ticios, lucerios—son de origen etrusco, y, lejos de ser un precedente de la conquista de las aldeas romanas por los Tarquinos, la creación de los marcos administrativos no ha sido sino una consecuencia.

Segundo punto: la naturaleza de éstas tribus. La etimología de la palabra, en la que es preciso ver simplemente la idea de reparto (*trib.*, *cf. tribuere*) o, más exclusivamente, la división tripartita (*ter*), no nos enseña nada preciso respecto a este punto; pero, por una vía indirecta, es posible discernir la verdad. Cada una de las tres tribus comprendía

diez curias—probablemente también, como las tribus mismas, una importación etrusca—o sea, treinta, en total, cada una de las cuales, como las tribus mismas, ostentaban un nombre particular.

«Las de los sabinos, nos dice Cicerón (1), habían sido mediadoras de la paz y de la alianza.»

La explicación, por galante que sea, puede hacernos escépticos; pero, y esto es más importante, tenemos la prueba decisiva de que esta explicación es falsa. Con este número de treinta curias, que permanecerá invariable en el curso de la época clásica misma, hay seis cuyos nombres han llegado hasta nosotros: *Titia, Faucia, Velitia, Rapta, Foriensis, Veliensis*. De dos de ellas, la curia *Rapta*, cuyo nombre resulta, acaso, de un error de transmisión, y la curia *Velitia*, no se puede decir nada. Otras dos, las curias *Titia* y *Faucia*, han tomado sus nombres de los gentilicios familiares, y, por consecuencia, no nos revelan nada preciso acerca de su carácter. Quedan las dos últimas, las curias *Foriensis* y *Veliensis*, respecto a las que no puede existir duda alguna: son designaciones topográficas tomadas de dos barrios de la nueva Roma: el Foro y la Velia; por consecuencia, las curias son, con toda evidencia, circunscripciones territoriales, y este carácter es, necesariamente, el de las tribus mismas.

Agregados de curias y de circunscripciones territoriales, las tres tribus romanas primitivas no pueden, por otra parte, construir grupos étnicos. El Septimoncio romano, luego de la conquista etrusca, no encerraba en su seno más que aldeas latinas. La anexión de la colonia sabina del Quirinal-Viminal, no había de realizarse hasta más tarde, durante la segunda fase de la dominación etrusca. Son estas, pues, pura y simplemente, regiones de la Roma primitiva, análo-

(1) Cic., *De Rep.*, II, 8, 14.

gas a los distritos municipales de nuestras grandes urbes. Su nombre es resultado de la topografía misma. Las aldeas, cuya fusión constituía la Roma etrusca, bajo la forma primera que Tarquino *el Antiguo* le había dado, se repartían en tres regiones naturales : el Palatino, el Esquilino y el Cælio, que fueron lógicamente erigidas en tres circunscripciones distintas. Estas tres tribus recibieron nombres etruscos : Ramne, Titie, Luχre (1)—Ramnes, Tities, Luceres, en la transcripción latina—nombres de tres familias particularmente importantes, que se asentaron allí en época de la conquista. La identificación topográfica no parece muy segura más que para el Palatino, morada de los ramnitas. Para los ticios y los lucerios, quedan las otras dos regiones, el Esquilino y el Cælio, sin que se pueda proceder a una asignación cierta para cada uno de estos grupos. En cuanto a las subdivisiones de las tribus, las curias, su número de treinta, diez por tribu, basta para probar que representaban, desde el doble punto de vista territorial y numérico—unos 35,000 metros cuadrados, tres o cuatro *gentes*, con un centenar de almas por término medio,—unidades de importancia muy modesta.

Veamos ahora las pautas de la Roma unificada. Los órganos del gobierno, del que la analística, representada para nosotros por Tito Livio, Dionisio de Halicarnaso, Cicerón y Plutarco, nos ha transmitido un cuadro que pretende ser fiel, comprendía tres órganos esenciales : el rey, la asamblea curial y el Senado.

La realeza es electiva y vitalicia. El rey es elegido por la asamblea curial, la que, en virtud de un acto distinto y complementario, la *lex curiata de imperio*, lo investía del *imperium*, conjunto del poder ejecutivo, confirmado por el Senado, en virtud de la *auctoritas patrum*. A su muerte la autoridad revertía al Estado, a la comunidad, representada

---

(1) CXXX, p. 218.

a título permanente por el Senado, que elige, por sorteo, de su seno, y por un plazo limitado de cinco días, un rey intermediario, el interrey; transcurrido el plazo, se nombra a éste un sucesor, y así sucesivamente—siendo limitado el número de los interreyes eventuales—hasta el día en que uno de ellos reunía la asamblea curial que procedía a la elección de un nuevo rey. Este, como jefe del Estado, concentra en sus manos, en virtud de su *imperium*, la totalidad del poder ejecutivo, bajo su cuádruple forma, civil, militar, judicial y religiosa.

A más de la elección del rey, la asamblea del pueblo posee atribucones legislativas (voto de leyes, declaración de guerra, conclusión de paz), judiciales de orden criminal (apelación de las sentencias dictadas por el rey o por sus delegados) y civil (comprobación de la ciudad, adopción, testamento). La asamblea popular vota por curias y por mayoría (diez y seis de treinta) de estas últimas.

Por fin, el Senado, reunión de todos los jefes de *gentes*, asiste, a título de consejo permanente, al rey en el ejercicio de su autoridad. No posee ninguna iniciativa, salvo en un solo caso: el del interregno, en el que, careciéndose de poder ejecutivo, lo asume interinamente y regula, según el procedimiento descrito anteriormente, la elección de un nuevo rey.

De todo este cuadro constitucional, ¿qué es lo que conviene retener? Al parecer, muy poca cosa. Primeramente—y sobre dos puntos esenciales—, la veracidad se halla alterada por un doble error. La organización unitaria del Estado romano data solamente de la conquista etrusca y no, como pretende la analística, de los comienzos mismos de Roma. Por otra parte, salvo la existencia de los reyes etruscos, que, por lo demás, se empeña en disfrazar bajo la forma inocente de una inmigración pacífica, no la tiene para nada en cuenta en la nueva organización del elemento vencedor, que, sea

en la asamblea del pueblo, sea en el Senado, no ha dejado de reservarse un amplio lugar.

Falsa en estos dos puntos, la historiografía romana es sospechosa en otros. A falta de documentos auténticos y fieles a sus hábitos de anticipación, los analistas transportan, en la constitución primitiva, rasgos tomados—*mutatis mutandis*—a las instituciones de la época posterior. Este es el caso, por ejemplo, para el mecanismo electoral que la tradición nos representa como presidiendo la elección de los reyes y que se inspira directamente en el proceso seguido más tarde para el de los altos magistrados republicanos, especialmente de los cónsules. En realidad, los tiranos etruscos no han debido su poder más que a la fuerza de las armas, y la elección legal por los comicios no ha tenido nada que ver con ellos. Trátese de historia constitucional o de historia exterior, el escepticismo, en lo que concierne a los primeros siglos de Roma, debe quedar a la orden del día. Una realeza militar pujante de tipo etrusco, que concentra en sus manos el conjunto del poder ejecutivo—administración general, mando militar, justicia, religión—, una asamblea popular por curias destinada a una misión puramente consultiva, un Consejo de ancianos, el Senado, compuesto de jefes de *gentes* romanas o etruscas, representación permanente, junto al rey, de los vencedores y de los vencidos, son los rasgos esenciales y únicos que nos es permitido entrever con certidumbre de la Constitución unitaria que los etruscos impusieron a las aldeas romanas sojuzgadas y, desde entonces, fundidas en un plan igualitario. Pero este estado de cosas va muy pronto, por la permanencia y por el carácter mismo del régimen etrusco, a sufrir profundas modificaciones. Un nuevo elemento, cuyo objeto debía ser decisivo en la evolución constitucional de Roma, la plebe, no tarda en entrar en acción.

III.—Los orígenes de la plebe y la reforma constitucional de Servio Tulio

A medida que, por el poderoso impulso de los soberanos etruscos, crecía la ciudad romana, se había desarrollado un elemento nuevo, llamado a alcanzar brillante éxito: la plebe. ¿Qué era la plebe? ¿Cuál su origen? ¿Cuál su condición legal? (1).

La plebe puede definirse de dos maneras a la vez: negativa y positiva. *a*) La plebe se opone claramente al patriciado. El patriciado contenía un doble elemento: uno, natural—los patricios por nacimiento—, y el otro, artificial—los clientes—. Pero los plebeyos no pertenecían ni al uno ni al otro. Como la ciudad es un agregado de *gentes* que no comprende más que patricios y clientes, resulta que los plebeyos no forman parte de la ciudad. Solamente pueden ser habitantes de ella. Política y jurídicamente, son en ella extranjeros. *b*) Desde el punto de vista positivo, la primera pregunta que se formula es la de su origen.

Los orígenes de la plebe son muy complejos. La plebe comprende tres elementos principales: las poblaciones conquistadas, anexionadas en el mismo lugar (Quirinal, Viminal, Capitolio) o trasplantadas por la fuerza al suelo romano (Aventino); los clientes emancipados del patriciado, sea por la extinción natural de sus *gens*, sea por relajación de la clientela, correlativa a la disolución gradual del sistema gentilicio; en fin, y sobre todo, los extranjeros domiciliados, comerciantes, industriales, obreros, venidos a instalarse en Roma, especialmente en el Aventino, o en los barrios bajos,

(1) Para el conjunto de las teorías múltiples relativas a la plebe, especialmente para las teorías más recientes, véase, en particular G. Block, *La plèbe romaine, ètude sur quelques thèories rècentes*, en **XLVII**, 1911, 10, 241-275, 107, 1-42; A. Rosenberg. *Studien zur Enstehung der Plebs*, en **XXXVI**, 48, 1913, 359-377, y A. Piganiol, **CXX**, 247-251.

como el Velabrio, para ejercer allí su profesión, o por cualquier otra conveniencia personal. Abstracción hecha de los clientes emancipados, sin duda poco numerosos al principio y que se multiplicaron con el tiempo, la plebe, en sus dos fracciones esenciales—poblaciones conquistadas y extranjeros domiciliados—representa, pues, un elemento extraño a la ciudad primitiva. Su formación e instalación en el solar romano dependieron directamente de la conquista etrusca que ha creado el Estado romano y, por primera vez, hace de Roma una gran ciudad. Ellas son su resultado inmediato y directo.

En cuanto a sus orígenes, la plebe presenta el carácter de una población esencialmente urbana y, en la ciudad mismo, afecta una distribución puramente topográfica. La plebe, en su conjunto, son los barrios de la Roma nueva—Quirinal, Viminal, Aventino, Capitolio, Velabrio—por oposición al viejo Septimoncio patricio y, fuera de la ciudad propiamente dicha, al patriciado rural. Esta diversidad topográfica desempeñará, no menos que la diferenciación jurídica, un papel capital en la historia ulterior de la lucha de los dos órdenes.

La situación legal de la plebe, en fin, resulta directamente del principio mismo de su composición. Excluída de la ciudad, la plebe no tiene nada de común con ella, ni desde el punto de vista político, ni civil, ni aun religioso, hecho que se traduce en la práctica por la ausencia de derechos políticos y civiles, ya se trate de personas (*connubium*, derecho de matrimonio) o de cosas (*commercium*, derecho de propiedad). Esta total carencia de derechos cívicos tiene por corolario riguroso una ausencia paralela de deberes. Los plebeyos no están sometidos a ninguna de las dos grandes cargas que pesan sobre los ciudadanos : el servicio militar y el impuesto.

Pero esta situación perfectamente clara de la plebe, ha

terminado por sufrir una transformación completa. Esta plebe, totalmente extraña a la ciudad, termina por entrar en ella. Este acontecimiento capital en la historia de la Constitución romana, lo atribuye la tradición a Servio Tulio, el penúltimo de los reyes de Roma; y, por lo tanto, dataría de la dinastía etrusca. Concedamos la palabra a Tito Livio (1):

«Entonces fué cuando, aprovechando la tranquilidad de la paz, emprendió Servio Tulio una obra inmensa y, si Numa fué el fundador de las instituciones jurídicas, la posteridad atribuye a Servio la gloria de haber introducido en el Estado la diferenciación y los órdenes. El, en efecto, estableció el censo, la más saludable de las instituciones para un imperio destinado a tamaña extensión, que regulaba las cargas de la guerra y de la paz, no ya por cabeza e indistintamente, como antes, sino para cada cual en proporción a su riqueza. Servio constituyó después las clases y las centurias, de modo que este orden, fundado sobre el censo mismo, era tan admirable durante la paz como durante la guerra.

De aquellos que poseían un censo de cien mil o más ases, hizo ochenta centurias, cuarenta de hombres jóvenes (*juniores*) y cuarenta de hombres más viejos (*seniores*). El total constituía la primera clase del censo. Los hombres más viejos estaban encargados de custodiar eventualmente la ciudad y los jóvenes de hacer su campaña fuera de ella... A esta primera clase Servio agregó dos centurias de obreros que servían sin llevar armas y estaban destinados a las máquinas de guerra. La segunda clase comprendía aquéllos cuyos censo estaba por debajo de cien mil ases hasta setenta y cinco mil, y se componía de veinte centurias de ciudadados, jóvenes y viejos... El censo, para la tercera clase, quedó fijado en cincuenta mil ases; el número de centurias era el mismo que para la segunda clase, y con las mismas condiciones. El censo de la cuarta clase era de veinticinco mil ases y el número de centurias igual al de la precedente... La quinta clase, más numerosa, se componía de treinta centurias... y comprendía los *accensi*, los cuernos y las trompetas, divididos en tres centurias. El censo de esta última clase era de once mil ases—doce mil quinientos, según Dionisio de Halicarnaso—y el resto de la multitud, cuyo censo no alcanzaba este número, fué reunido en una sola centuria exenta del servicio militar. Después de haber compuesto y distribuído así su infantería, extrajo entre los primeros de la ciudad doce centurias de ginetes y, de tres que Rómulo había organizado, formó otras seis, conservándoles el nombre que tenían en el momento de su institución. El tesoro público suministró diez mil ases para la compra de caballos cuyo sustento fué asegurado por una tasa impuesta a las viudas, que debían pagar dos mil ases por

(1) Liv., I, 42, 4-44, 2; sobre esta organización centurial seudoservil, Dion., IV, 16 sig.; Cic., *De Rep.*, II, 22, 39-40.

año. Todas las cargas, de las que se había aliviado al pobre, cayeron sobre los ricos.

Inmediatamente después añadió los honores, pues, si hasta entonces, según el ejemplo de Rómulo y la tradición de los reyes sus sucesores, los sufragios habían tenido un valor igual y habían sido recogidos por cabeza, sin distinción, fué establecido un sistema de gradación en la manera de votar, de tal suerte, que nadie pareció excluído del derecho de sufragio aunque, en realidad, toda la potestad dectoral se halló concentrada en manos de los primeros de la ciudad. Primeramente se llamaba a los ginetes, y luego, a las ochenta centurias de infantes de la primera clase. Si éstos no llegaban a un acuerdo—cosa que ocurría raramente—se tomaba los votos de la segunda clase; pero casi nunca se estaba obligado a descender al escalón inferior... Terminado el censo, gracias al temor a la ley, que amenazaba con prisión y con muerte a quienes dejasen de hacerse inscribir, Servio ordenó, por medio de un edicto, a todos los ciudadanos, gientes e infantes, reunirse en el Campo de Marte, al amanecer, cada cual, en su centuria. Una vez allí, alineó sus tropas en orden de batalla y las purificó, inmolando un *suovetaurile*. Este sacrificio, que marcaba el fin del censo, se llamaba la clausura del lustro.»

La tradición romana afirma, pues, categóricamente, dos cosas: 1.ª, la organización centurial republicana, tal como se halla realizada anteriormente en el tercer siglo antes de Jesucristo con su escala paralela de derechos y de deberes, y su encarnación política, los comicios por centurias, había sido sistemáticamente realizada de una sola vez, y 2.ª, esta organización sistemática y completa era la obra del sexto y penúltimo de los reyes de Roma, Servio Tulio. En esta forma absoluta no podría ser admitida la tradición, y de ello poseemos dos pruebas: una, el orden militar, y la otra, el orden político.

El ejército del tipo centurial no comprende primitivamente más que una categoría de incorporados: la leva—la *classis*,—compuesta de todos aquéllos, patricios o plebeyos, indistintamente, que están sujetos al servicio militar. Los diferentes escalones, las cinco clases de Tito Livio y de Dionisio de Halicarnaso, producto de una diferenciación operada en el seno de la *classis*, son de época ulterior. Todos los que quedan fuera de la *classis*, por insuficiencia de censo, van agrupados bajo la rúbrica global de *infra classem*. Por

otra parte, los comicios centuriales, expresión concreta de la importancia política adquirida por el ejército, no han comenzado en realidad a funcionar hasta el principio de la República y, por consecuencia, es menester ya aligerar la seudorreforma de Servio Tulio de todo elemento electoral o legislativo. En lo que concierne a la organización militar y financiera misma, cierto número de precisos indicios muestran que se ha desenvuelto gradualmente en el curso del siglo v a. de J. C., y que, por consecuencia, la reforma completa atribuída por la tradición analística a Servio Tulio, se presenta en realidad como término final de una lenta y progresiva evolución.

Según esto, ¿cómo es preciso concebir la reforma de Servio? Aun aquí, el hilo conductor será la política exterior; la situación de Roma en el seno de Italia durante la última fase de la realeza etrusca, va a suministrárnoslo. Esta época representa para la Italia central un período de luchas intensas y continuas, que termina con el dominio de Roma sobre la confederación latina y el establecimiento de la hegemonía romana sobre el Lacio. Semejante política de conquista entrañaba para el Estado romano nuevas necesidades y dispendios, siempre crecientes, de hombres y de dinero, a la vez.

Los últimos reyes etruscos de Roma se ven ya en el caso de no tener a su disposición los medios materiales que exige su política. ¿Qué debe hacerse? Pedir al patriciado nuevos sacrificios, es soñar un imposible. Desde el período real, el patriciado había entrado en plena decadencia y muy pronto será menester, para conservarlo en un efectivo razonable, rellenar artificialmente los cuadros vacíos. La tradición nos habla, en efecto, de numerosas *gentes* de las ciudades conquistadas—Claudii, Furii, Julii, Marcii, Papirii, Sergii, Sulpicii, Volumnii, etc.—naturalizadas por los reyes etruscos o inmediatamente después de ellos e injertadas en el patri-

ciado romano. Era, pues, preciso, buscar fuera del patriciado los amplios medios de acción que la política exterior de Roma exigía, imperiosamente, y fuera del patriciado no había más que la plebe, este elemento extraño, domiciliado en el solar romano, pero, legalmente, dejado, hasta entonces, fuera de la ciudad.

Por otra parte, a medida que la realeza etrusca acentuaba su carácter de tiranía militar, las relaciones con el patriciado sufrían una tensión continua y creciente; y los dos elementos, uno, centralizador: la realeza; y, otro, particularista: el patriciado, se alzaban el uno contra el otro, en un antagonismo cada día más acentuado. En este conflicto, el apoyo de la plebe, ya considerable por su número y por su riqueza, podía ser decisivo. Política exterior, política interior, todo impulsaba, pues, a la realeza etrusca a apoyarse en ella; y, por esta doble necesidad, se explica la introducción de la plebe en la ciudad, primera ampliación constitucional del Estado romano, cuya paternidad atribuye unánimemente la tradición a Servio Tulio.

Si el rey tenía interés, y aun doble interés, en introducir la plebe en la ciudad, los plebeyos, por su parte, no deseaban cosa mejor que prestarse a esta política. Extraños al Estado romano y, por ello, entregados a la arbitrariedad, en el estricto sentido de la palabra, iban a hallar en tal reforma, aunque limitada, serias garantías para sus personas, a la vez que para sus bienes, ante lo que no podían permanecer indiferentes. Estas garantías, que la dinastía etrusca no abrigaba el menor intento de conceder graciosamente, ellos las pagarían, voluntariamente, con los sacrificios militares y financieros indispensables. El interés común del rey y de la plebe, ante esta innovación decisiva, es la magna razón que la justifica en su comienzo y que explica su éxito.

Queda la cuestión de aplicación. ¿En qué medida ha sido aplicado el principio y hasta qué punto ha sido llevado

a la práctica? El sistema tradicionalista, que atribuye a Servio Tulio la organización de los comicios centuriales, tal cual se los ve funcionar durante los primeros siglos de la República, no es admisible. La reforma se ha desenvuelto gradualmente, tras la expulsión de los reyes etruscos en el transcurso de los siglos VI y V a. de J. C. ¿Qué parte puede reinvindicar la realeza en la organización, tal cual la hallamos plenamente realizada a fines del siglo V o a principios del IV? Hay, en primer lugar, un hecho cierto. Al comienzo de la época republicana, el ejército comprende un elemento plebeyo, y, este elemento, en el seno de un ejército que durante largo tiempo había sido exclusivamente patricio, necesariamente, es de tiempo de los últimos reyes. Pero la presencia de los plebeyos en las filas del ejército en esta época no prueba en modo alguno que, desde entonces, fuesen todos los plebeyos admitidos en ellas. En la Edad de Oro de la República misma, todos los plebeyos no formaron parte de las clases, es decir, del ejército regular. Sólo sucesivamente han sido introducidos en ellas por disminución gradual del censo de la última clase: de once mil o doce mil quinientos ases, en la Constitución llamada de Servio, a cuatro mil ases; es decir, reducción de los dos tercios, a mediados del siglo II a. de J. C. La evolución del reclutamiento se ha operado, pues, en el sentido de una incorporación, más amplia siempre, del elemento plebeyo. Los datos aportados por la tradición analística a la obra de Servio corresponden, en realidad, todo lo más, al siglo V, y representan, no un punto de partida, sino la meta lógica de un movimiento comenzado en la época real y que se continúa incesantemente.

Que los plebeyos hayan sido admitidos en el ejército desde la época de los reyes etruscos, es un hecho que aparece incontestable; pero aún no han entrado en él más que por vía de selección y en restringido número.

El principio de esta incorporación no es dudoso; como la misma tradición indica, es el principio del censo. No se trata, sin duda, del sistema censorio complicado y sabio que Tito Livio y Dionisio de Halicarnaso, fieles ecos de la analística, nos describen con el nombre de organización de Servio, sino de un rudimento de censo que se limitaba a señalar la separación entre los plebeyos, para incorporar, primero, los más ricos de los concurrentes, y, luego, los dejados aparte, por lo menos, hasta nueva orden, que eran todos los demás. Para este censo, el Estado no tenía en cuenta más que la fortuna territorial, única, o poco menos, que se apreciaba entonces. La evaluación en especies, tal como la reproduce la tradición, aplicada a una época en que la moneda no existía aún, no representa más que una anticipación y un anacronismo más. Aunque embrionario, el censo suponía una enumeración precisa de la población, a la vez desde el punto de vista de las personas y del de las propiedades. Pero los plebeyos—*rudis indigestaque moles*—no constituían aún organismos concretos e incorporados, como lo eran las *gentes* patricias. Fué menester, pues, crear para ellos marcos artificiales que no podían ser conocidos más que bajo la forma topográfica y territorial; y como, por otra parte, la plebe, en aquella época, afectaba una forma esencialmente, por no decir exclusivamente, urbana, estas nuevas circunscripciones fueron limitadas a la ciudad misma: fueron las cuatro tribus urbanas—Suburana, Palatina, Esquilina y Colina,—correspondiendo las tres primeras al dominio de las tres tribus primitivas, la cuarta a las aldeas sabinas del Quirinal y del Viminal, de anexión reciente, a las que la tradición, con razón sobrada, señala como origen la época de Servio Tulio, o más sencillamente, y para no salirnos de los límites de prudencia necesaria, a fines del período real. Esta creación de las tribus urbanas constituía una innovación doblemente interesante: 1.°, se aplicaba al

mismo tiempo a los patricios y a los plebeyos, dando así, por vez primera, marcos comunes a las dos grandes clases de la población establecidas en el suelo romano, y 2.°, introducía en la organización de la ciudad un principio nuevo, el del domicilio, que habría de lograr en la historia constitucional de Roma un éxito particularmente brillante.

Tales son los principios generales en virtud de los cuales, en la última fase de la dominación etrusca, se operó, aunque parcialmente aún, la introducción de los plebeyos en la ciudadanía romana. ¿Cómo, en pormenor, se ha realizado esta incorporación del elemento plebeyo? Con certeza no lo sabemos; pero, por lo menos, el desarrollo ulterior de la institución nos suministra algunas indicaciones precisas. Cuando a raíz de la revolución que expulsó a los reyes etruscos, el ejército, en forma de comicios centuriales, se constituye en asamblea electoral y legislativa, ésta no se presenta en modo alguno como de esencia exclusivamente, ni aun esencialmente plebeya. No es, ni será jamás, en el curso de la lucha de los dos órdenes hasta las leyes licinianas, el centro de la acción y de la propaganda de los plebeyos. Sin duda alguna, contiene plebeyos desde la reforma de Servio Tulio; pero no dominan en ella, y ni siquiera parecen muy pujantes. A falta de informes precisos sobre la organización centurial primitiva, conocemos, al menos, algún elemento de comparación instructivo, correspondiente a la época posterior. En el sistema gubernamental de los siglos IV y III a. de J. C., la nobleza patricio-plebeya, fundada sobre la riqueza, no ha suprimido, pero sí, sea de derecho, sea de hecho, aprovechado a su favor los privilegios políticos tradicionales del patriciado, como el monopolio de las magistraturas y la sanción senatorial (*auctoritas patrum*). Un procedimiento del mismo género se marca en la organización centurial. Los menos ricos, que son, al mismo tiempo, según la regla general, los más numerosos, son relegados

a centurias menos numerosas y, al mismo tiempo, menos influyentes. Al fin de la Realeza, a raíz de la primera entrada de los plebeyos en la ciudad, se ha recurrido a un procedimiento análogo. Los plebeyos más ricos, admitidos en un ejército hasta entonces exclusivamente patricio, verosímilmente formaron en él centurias menos numerosas y menos influyentes que las centurias patricias y, desde el punto de vista técnico, constituído cuerpos especiales menos considerados, análogos a los vélites de la época republicana. Así se explica, naturalmente, el doble rasgo que caracteriza a la asamblea centurial del comienzo de la República: presencia de los plebeyos y, al mismo tiempo, restricción de la influencia de éstos.

En fin, y este es el postrer anacronismo de la tradición, la reforma llamada de Servio Tulio, desde el punto de vista político, debe ser reducida a su verdadero valor. En modo alguno esta reforma ha tenido por expresión, desde la época real, la creación de una nueva asamblea, la asamblea centurial, investida de poderes electoral, legislativo y judicial, y destinada a duplicar y hasta a suplantar a los comicios curiales tradicionales. Estos poderes los tomará el nuevo ejército más tarde, después de la caída de los reyes etruscos, y esta innovación será precisamente la consecuencia directa de la Revolución de 509; pero es cierto que la Realeza nunca pensó dárselos ni se los dejó tomar jamás.

La reforma de Servio Tulio ha sido, en realidad, exclusivamente militar y financiera, y tuvo por objeto dar al Estado nuevos medios, que las necesidades de su política de conquista y las exigencias de la defensa nacional le hacían indispensables, suministrándole, en una palabra, los soldados y los contribuyentes que el patriciado, ya en vías de decrecimiento numérico, se veía, por sí solo, lejos de poder asegurarle.

Compréndese muy bien, hasta aquí, cuál ha sido el inte-

rés de los reyes etruscos, cuando acordaron introducir, al menos, parcialmente, a la plebe en la ciudad; pero ¿cómo explicarse que los plebeyos acogiesen como un favor esta reforma, siendo así que lo mejor que representaba para ellos, bajo el doble aspecto militar y financiero, impuesto de sangre e impuesto fiscal, era un aumento considerable de cargas? Es que estas nuevas cargas hallaban su contrapeso en las ventajas que la reforma aseguraba a la plebe en lo presente y en las, aun más considerables, que razonablemente le permitía esperar para el porvenir. En el presente, la organización de Servio representaba el acceso, a lo menos parcialmente, a una ciudadanía a la cual, desde el punto de vista legal, habían permanecido totalmente extraños. Entre los derechos precisos que entrañaba la posesión del derecho de ciudadanía, uno, por lo menos, el derecho de propiedad (*commercium*), les fué plenamente reconocido y, sin duda, a todos, desde la época real. El porvenir se anunciaba más prometedor aún. Al viejo principio del nacimiento, si no lo substituían aún, por lo menos, ya se le yuxtapusieron dos nuevos principios: el de la fortuna, sobre el cual reposaba el censo, y el del domicilio, que formaba la base de los tributos urbanos, los cuales no reconocían diferencia alguna entre los dos elementos esenciales de la población romana, entre los habitantes de las dos Romas: los patricios y los plebeyos. Como ocurre con todas las grandes innovaciones políticas y sociales, estos dos principios hacían su entrada en la escena en forma tímida y rudimentaria; pero su sola aparición representaba, desde el punto de vista constitucional, una verdadera revolución que llevaba en germen toda la historia futura, todo el desarrollo político de la Roma republicana.

La política belicosa del último rey etrusco de Roma, aquel que la tradición designa con el nombre de Tarquino *el Soberbio*, tuvo por efecto una transformación importante

en el carácter de la realeza etrusca. De realeza militar la monarquía se convirtió en tiranía, en el amplio sentido de la palabra. «Con Servio Tulio, escribe Tito Livio (1), desaparece la realeza, regular y legítima a la vez—*simul justa ac legitima regna occiderunt*». Tarquino *el Soberbio* se apodera del poder por la fuerza haciendo perecer a su suegro, Servio Tulio, primer rasgo que caracteriza la tiranía; y, segundo rasgo que completa al primero, el tirano se apoya en una guardia y gobierna como tal tirano. Oigamos a Tito Livio (2), que caracteriza con claridad y precisión el régimen político etrusco en la última fase de su historia:

«Tarquino comenzó a reinar. Fué apodado *el Soberbio* porque, yerno del rey, negó la sepultura a su suegro, diciendo que también a Rómulo no se le había inhumado. Mandó matar a los primeros de los senadores que suponía adeptos al partido de Servio, y, comprendiendo claramente que el ejemplo que él había dado de apoderarse del poder por la violencia, podría volverse contra sí mismo, rodeóse de guardias armados, pues, fuera del de la fuerza, no le amparaba derecho alguno al poder, no reinando por la voluntad del pueblo ni por el voto del Senado. A esto se unía que, no pudiendo contar con el afecto de los ciudadanos, necesitaba asegurar su dominio por el terror. A fin de extender los efectos de éste, juzgó, por sí y sin ayuda de consejos, los asuntos capitales y, por este medio, podía condenar a muerte, a destierro, a confiscación de bienes, no sólamente a aquellos que le parecían sospechosos o que le desagradaban, sino también a aquellos de quienes no podía esperar más que los despojos. Disminuído por este procedimiento el número de senadores, resolvió no proceder a nuevos nombramientos, a fin de que su merma numérica les hiciese menos influyentes y pudiesen quejarse menos de verse apartados completamente de los negocios. El fué, en efecto, el primero que derogó la costumbre seguida por sus predecesores de consultar al Senado sobre todos los asuntos. Gobernó bajo la inspiración de consejos ocultos, hizo la paz y la guerra a su antojo, concertó y rompió alianzas por sí y ante sí y sin orden del pueblo ni del Senado.»

Brillante en el exterior, el reino de Tarquino *el Soberbio* representa igualmente, en el interior, una era de prosperidad y de grandeza. El rey construyó en el Capitolio el templo de Júpiter Capitolino, cuya erección, según la tra-

---

(1) Liv., I, 48, 7.—(2) Liv., I, 49, 1-7.

dición, había acordado Tarquino *el Antiguo,* y multiplicó las grandes obras públicas emprendidas por sus predecesores. Accesión al poder por la violencia, desarrollo de la política de expansión nacional en lo exterior, conflicto permanente con la aristocracia; pero, al mismo tiempo, prosperidad económica y vida artística intensa, en el interior. Todos estos elementos constitutivos, todos estos rasgos característicos del régimen de la tiranía, los hallamos plenamente en el reinado de Tarquino *el Soberbio.* La monarquía etrusca ha terminado en tiranía. Tal aparece en sus últimos días; tal nos la representa la historia de su caída.

El relato tradicional de la expulsión de los reyes etruscos, tal como lo exponen los historiadores de la época clásica, constituye una verdadera trama de leyendas (1). El episodio de la muerte de Lucrecia no tiene nada que ver con la historia. Así como ésta había echado un púdico velo sobre la conquista etrusca, la historia romana, lógica con ella misma, ha deformado cuidadosamente el carácter nacional de la reacción latina que ocasionó el término. Pero, por lo menos, a través del relato de Tito Livio o de Dionisio de Halicarnaso, a pesar de deformaciones y de lagunas, transparéntanse claramente dos rasgos de carácter histórico indiscutible. La realeza etrusca cae bajo los golpes de la aristocracia local, y la Revolución de 509 constituye, tras siglo y medio de dominación extranjera, un desquite del viejo patriciado romano, por una parte. Segundo rasgo: si la plebe no ha provocado directamente la caída del régimen, por lo menos ha dejado hacer y hasta ha terminado por unirse al movimiento. Sin embargo, esta actitud pasiva del elemento plebeyo que, a primera vista, tiene algo de sorprendente, se explica muy bien. Las continuas guerras en el exterior, las incesantes prestaciones que exigen en el interior las grandes

(1) Liv., I, 59-60; Dion., IV, 64-85.

obras públicas, descontentaron a la larga a los plebeyos que las soportaban en gran parte. Bruto, en el discurso que le atribuye Tito Livio (1), insiste con complaciencia en este punto :

El añade... las miserias y los trabajos de la plebe, de esta plebe sumida en fosos, en cloacas que él le hace desecar; él muestra a estos romanos, vencedores de todas las naciones vecinas, transformados de soldados en obreros y en picapedreros.»

Los pueblos olvidan con gran facilidad los beneficios del pasado para no recordar más que los males del presente. Todas estas miserias materiales, inherentes al régimen tiránico etrusco, dieron por resultado hacer olvidar a los plebeyos, momentáneamente por lo menos, lo que debían a la monarquía, e inversamente, los peligros que una reacción aristocrática podía reservarles en el porvenir. Terminaron por darse cuenta, demasiado tarde, de que, con la Realeza habían perdido su apoyo natural y su recurso supremo. El advenimiento de un régimen aristocrático, celoso y opresor, siglo y medio de lucha de las dos clases sociales, será el pesado rescate de su error político y de su ceguera de un día.

---

(1) Liv., I, 59, 9-10.

CAPITULO II

LA REPÚBLICA PATRICIA Y LAS LUCHAS SOCIALES

I.—La organización del gobierno republicano

El período de siglo y medio (fin del VI, mitad del IV antes de Jesucristo) conocido con el nombre de lucha de las dos clases sociales, representa, en la elaboración de la constitución republicana, un momento decisivo. Pero es conve-

---

Bibliografía.—*Textos.*—Tito Livio, II-VI (Cf. Floro, I, 4-8; Eutropio I, 9-II, 4; Orosio, II, 5, 12-13, 19; III, 3); Dionisio de Halicarnaso, V-X (hasta 443 a. J.); XI-XIII (fragmentos); H. R. F., *passim.*, Cicerón, *De Republica*, II, 31-37 hasta el fin del Decenvirato); Dión Casio, IV-VII, 29 (fragmentos, cf. Zonaras, VII, 13-24, 9); Diodoro, XI-XV (*passim*); Plutarco, *Valerio Publícola, Coriolano, Camilo*; *De Viris illustribus*, 10-25.

Inscripciones.—*Fastos consulares*, C. I. L., I², p. 98-125.—C. I. L., I², 2, n.º 1 (cipo del Foro); p. 189, 5 (*Elogio* de M. Valerio Máximo); p. 191, 6. (*id.* de L. Albino (?), p. 191, 7 (*id.* de M. Furio Camilo).

Obras principales.—XXIII, II, 3, 358; 454-563; III, 94-116; XXII, I, 3-214: 271-345; 399-421; IV, 49-74; XXIX, I, 400-428; II, 1-89; 192-217; XXI, 42-46; 58-64; II, 51,85; X, III, 165-166 (K. J. Beloch); 439-442 (K. J. Neumann); XXVI, 364-387; IX, I, 31-43; 54-59; XXVII, 9-10; 13; 24-27; XVI, I, 109-219; XX, *II*, 3-102; 329-374; XIX, I-IV (magistraturas), VI, 1-2, p. 1-81 (pueblo), VII (Senado); XXXI, 53-72; XVIII, I, 51 sig.; XIII, 282-301; CXXIV; LVIII; Ed. Meyer, *Der Ursprung des Tribunats und die Gemeinde der vier Tribus*, en XXXVI, XXX, 1895, 1-24; A. Rosenberg, *Studien zur Entstehung der Plebs*, *ibid.*, XLVIII, 1913, 359-377; G. Bloch, *La plébe romaine; ètude sur quelques théories récentes*, en XLVI, 1911, 106, 241-275; 107, 1-42; CXXXV; E. Kornemann, *Zur Italischen Verfassungsgeschichte*; XXXVIII, 1914, 190-206; CXIV; CXXXV; W. Schur, *Zwei Fragen der alteren römischen Verfassungsgeschichte*, I: *Die militarische Grundlage der Centurienordnung*, en XXXIX, 51, 1923, 193-201; II: *Diktatur, Konsulartribunat und Konsulat*, *ibid.*, 202-209.

niente aún precisar en él, primeramente, el verdadero carácter, y rectificar, una vez más—y no será ésta la última—uno de esos múltiples errores de óptica, cuya responsabilidad corresponde a la tradición. La constitución republicana, durante este período, ha sufrido una transformación profunda; pero la tradición analística, transmitida en primera línea por Tito Livio y por Dionisio de Halicarnaso, se engaña y nos engaña cuando atribuye únicamente al conflicto entre las dos clases, patriciado y plebe, y, por consecuencia, a causas estrictamente internas, las innovaciones importantes y durables llevadas entonces a la naturaleza y al juego de las instituciones. La cuestión interior ha sido, sin duda alguna, uno de los grandes factores de la evolución constitucional; pero no ha sido ni el único, ni siquiera el principal de ellos. Aun aquí, y según la regla general que rige toda la historia de Roma, la cuestión de política exterior tiene el derecho de reivindicar, y muy ampliamente, para sí, un puesto muy visible. Los acontecimientos capitales de la historia exterior de Roma durante este largo período de crisis—expulsión de los reyes etruscos en 509, asedio de Veies en los primeros años del siglo IV antes de Jesucristo, toma de Roma por los galos en 390, unificación del Lacio bajo la hegemonía romana, guerras de la Independencia italiana—son precisamente los que, por una repercusión lógica y directa, han dado origen a los más decisivos cambios constitucionales. La creciente extensión del Estado romano, resultado de la conquista, por una parte, el crecimiento constante de su población, el desarrollo económico y la aparición de nuevas exigencias, por otra, han provocado la creación en la constitución política y, al mismo tiempo, en el organismo administrativo, de nuevos y más complicados engranajes, desconocidos en el pasado.

La aparición sucesiva de las magistraturas romanas, ofrece un ejemplo preciso de esta creciente complicación

constitucional. La cuestura es la primera que aparece al lado del consulado. Primitivamente simple auxiliar del cónsul, quien, sin duda, lo nombra, el cuestor no ocupa en un principio más que una situación subordinada. Más tarde, con la multiplicación de los asuntos en el interior y en el exterior, especialmente el aflujo del botín y la creación de nuevos ingresos que entrañan como consecuencia la creación de una caja de Estado especializada, el número de los cuestores se eleva a dos, después a cuatro; dos, que permanecen en Roma para administrar el Tesoro, y los otros dos agregados a los cónsules a quienes siguen en campaña. Al mismo tiempo, la función se convierte en magistratura y, a este título, sometida a la elección por el pueblo, es innovación importante por sí misma, más aún que por sus consecuencias. La substitución de la noción de magistratura única —el consulado—es, en efecto, algo nuevo, es la idea de la carrera de los honores, destinada a convertirse en uno de los elementos fundamentales y a permanecer siendo una de las piezas maestras de la constitución republicana clásica. La creación ulterior de la censura, de la pretura, del edilicia-do curul, es decir, de competencias administrativas especiales, etapas sucesivas en el mismo camino, corresponden, en gran parte, al menos, a necesidades orgánicas del mismo género. Factores externo e interno van, pues, a concurrir simultáneamente y en proporciones variables, según las necesidades del momento, a la elaboración de una estructura y de una vida constitucional nuevas. Un examen rápido de los hechos pondrá de manifiesto esta verdad.

Los reyes etruscos, al conducir a su término lógico el principio de la monarquía militar, habían debilitado gradualmente el patriciado, y, por la aplicación creciente del principio centralizador, abierto brecha en el elemento particularista que el viejo patriciado romano encarnaba en el Estado. Al destruir el patriciado la autoridad real con la ex-

pulsión de la dinastía etrusca, se toma un estupendo desquite. Pero, si bien ha sido él el gran vencedor, no es, sin embargo, el único. Impotente, si hubiese permanecido aislado, el patriciado tuvo necesidad del ejército para realizar la revolución. La tradición presenta la intervención del ejército como importante en tal circunstancia. La revolución, bajo el impulso de Bruto, acababa de estallar en Roma:

«La noticia—cuenta Tito-Livio—(1) llegó al campo; y al correr precipitadamente el rey a Roma, para ahogar el movimiento, Bruto, informado de su proximidad y para no encontrarse con él, tomó otro camino. Llegaron entrambos casi al mismo tiempo, por opuestos caminos, Bruto a Ardea y Tarquino a Roma. Tarquino halló las puertas cerradas y se le comunicó su destierro. El ejército, por lo contrario, recibió con entusiasmo al libertador de la ciudad y expulsó de sus filas a los hijos del rey.»

La Revolución llamada de 509 es, como hemos visto, una reacción nacional latina, dirigida por el patriciado y apoyada por el ejército. La nueva Constitución tendrá en cuenta estos dos elementos, según la medida en que han colaborado al éxito. El patriciado, el gran vencedor, pone la mano en el gobierno e instituye, para cerca de un siglo, un puro régimen de República aristocrática; pero, para pagar al ejército el concurso que éste le ha prestado y, también, porque en la terrible crisis que atraviesa el Estado romano, tiene necesidad de su apoyo contra los enemigos del exterior, se verá precisado, de buen o de mal grado, a hacerle sitio y a reconocerle una participación efectiva en el nuevo sistema gubernamental.

Defensa nacional que asegurar, en el exterior; consecuencias políticas que deducir de la Revolución de 509, en el interior, los hombres que tuvieron que organizar la nueva Constitución, o más exactamente, revisarla, se hallaban en presencia de una situación singularmente compleja y ante

(1) Liv., I, 60.

una tarea intensa entre las pesadas. Hay que considerar un primer hecho. ¿De qué elementos disponían para la solución del problema? En torno a ellos, dos tipos de Constituciones republicanas debían de llamar necesariamente su atención y atraer sus miradas: las Constituciones de tipo etrusco y las de tipo italiota.

En Etruria (1), desde el siglo VI antes de Jesucristo, bajo la presión de los aristócratas locales, las realezas han comenzado a derrumbarse. El rey ha sido reemplazado por un magistrado anual—el zilaχ—que del régimen caído ha conservado, con considerable potencia, la pompa (traje de púrpura, lictores) de que los lucumones, los soberanos etruscos, gustaban tradicionalmente rodearse. Al lado de éste figuran otros dos magistrados, igualmente anuales, el marunuχ o marniu y el πμρθne, sin duda, una especie de edil, el primero, y de cuestor, el segundo. En el dominio de los pueblos italiotas (2), por el contrario, se hallan colegios de magistrados; dos *marones*—transformación por desdoblamiento, del marunuχ etrusco—entre los umbrios; ocho *octoviri* en Sabinia; dos *meddices*—el *meddix tuticus* y el *meddix* menor—entre los oscos; unos y otros, sin magistraturas complementarias. En suma, dos concepciones diferentes del poder ejecutivo: entre los etruscos, multiplicidad de magistraturas con una carrera de los honores regularmente organizada, un solo titular por magistratura, investido de poderes grandemente amplios; entre los italiotas, la unidad de magistratura, el principio de la pluralidad de los titulares para cada una de ellas, por doquier, en fin, la anualidad, regla general para los gobiernos republicanos, tanto en Italia como fuera de ella. Tales son los elementos diversos de que el patriciado, a raíz de la expulsión de los reyes etruscos,

---

(1) A. ROSENBERG, CXXIV, 51-71.—(2) A. ROSENBERG, *Obr. cit.*, 1-50; 71-117; E. KORNEMANN, *Zur altitalischen Verfassungsgeschichte*, en XXXVIII, 1914, 190-206.

disponía para la elaboración de la Constitución nueva. Veámosle ahora operando.

Frente a la realeza, el patriciado de la época real habrá tenido sus órganos propios: la asamblea curial y el Senado. Desembarazado del poder real, conserva, simplemente, a entrambos. Faltaba proveer, tarea, entre todas, delicada, a la organización del poder ejecutivo y reemplazar, por lo menos, para las atribuciones políticas, la destronada realeza. El patriciado lo resolvió con la creación y la organización del consulado.

Las necesidades de la defensa nacional en el exterior, la protección de los privilegios del patriciado contra la plebe amenazadora, en el interior, exigían un poder ejecutivo particulamente fuerte; pero, por otra parte, el peligro de la realeza o de la tiranía hacía indispensable que, respecto a esto, se adoptasen serias precauciones.

El patriciado, con ese espíritu práctico del que los romanos han encarnado el tipo inolvidable, halló en una sabia combinación de las concepciones gubernamentales etrusca e italiota los instrumentos que exigía la compleja situación del Estado romano. De los etruscos tomó la idea de la magistratura potente sobre el método del zilaχ; de los italiotas, la de la pluralidad de los titulares, tal cual la realizaban los *meddices* oscos, los *marones* de Umbría o los *octoviri* de Sabina. El poder supremo fué otorgado a dos magistrados, cuyos nombres—pretores (*prætores*, los jefes) primeramente, cónsules (*consules*, los colegas), destinada esta segunda denominación a suplantar, andando el tiempo, a la primera, —reflejaron en la nomenclatura oficial los rasgos fundamentales (1).

Una postrera cuestión, capital para la historia de la magistratura romana en sus orígenes, nos queda ahora. Al mis-

(1) Sobre el origen de los magistrados romanos, véase, en particular, W. SCHUR., *art. cit.*, 202-209.

mo tiempo que el principio de la pluralidad de los titulares, ¿halló el patriciado entre los italiotas—oscos, umbrios o sabinos—el de la colegialidad sobre las bases de la *par potestas*, que quedará como una de las bases esenciales de la Constitución republicana? Sobre la situación recíproca de los dos *marones* de Umbría, nada se sabe con exactitud. En cuanto a los *meddices* oscos, el *meddix tuticus* y el *meddix* menor, no cabe duda: no hay entre ellos ni igualdad de atribuciones ni, por consecuencia, colegialidad integral. Entre los sabinos, en fin, el colegio de los *octoviri* se divide en cuatro parejas de magistraturas de competencia especializada—dos *octoviri fanorum*, dos *ærarii*, dos *ædiles*, dos *quæstores*—; pero, parece, sin poderse afirmar, que cada cual de estas dobles magistraturas reposa sobre el principio de la colegialidad. La pregunta queda, pues, sin contestar. Es posible, hasta probable si se admite el precedente de los *octoviri* sabinos, que los reformadores de 509 hayan hallado el principio de la colegialidad realizado ya entre los itálicos y se hayan limitado a trasplantarlo a Roma, bajo la forma del consulado; posible, también, que la idea de dos magistrados colegas e investidos de un *imperium* igual, barrera preventiva opuesta a las tentativas eventuales del poder absoluto, sea una invención estrictamente romana, hallazgo constitucional que rendiría el más alto honor a los hombres de Estado del comienzo de la República. Faltos de elementos suficientes, es menester contentarse con hacer constar el hecho, sin poder comprobar su génesis con certeza.

Tito Livio (1) caracteriza el consulado en los términos siguientes:

«Si se debe hacer partir de esta época la era de la libertad, es, más bien porque la duración de la autoridad consular fué fijada en un año, que a causa de la disminución que pudo experimentar el poder real,

(1) Liv., II, 1, 7-8.

pues los primeros cónsules conservaron todos los derechos y todas las insignias de ella.»

Y Cicerón, en su tratado de las Leyes (1), difinirá la nueva magistratura del poder real, *regium imperium*. El poder ejecutivo, en efecto, no sufre en su principio ningún entorpecimiento serio. El consulado hereda, como indica Tito Livio, todas las prerrogativas esenciales—civil, militar, judicial—de la realeza, así como sus insignias—la silla curul y los lictores—, pero, y aquí es donde va a aparecer la innovación, con una doble limitación : la colegialidad y la anualidad. El poder ejecutivo se halla desde ahora dividido entre dos magistrados que poseen una potestad igual en virtud del principio de la *par potestas*, un derecho de mutua intercesión con, en caso de conflicto, corolario que no habría de desagradar a la aristocracia gubernamental, un recurso necesario al arbitraje del Senado. Por otra parte, cesa de ser vitalicio y, en adelante, no se confiere más que por un año, doble garantía para el patriciado victorioso contra todo retorno ofensivo de gobierno personal.

La concepción colegial, tan preciosa y tan eficaz en el terreno de la política interior, ofrecía, desde el punto de vista de la defensa nacional, graves inconvenientes que el peligro exterior, al agrandarse, no tardaría en hacer aparecer :

«En la inquietud que causaba la espera de tan grandes acontecimientos, escribe Tito-Livio (2) refiriéndose a la fecha de 501 se habló por primera vez de crear un dictador. Pero ¿en qué año y a qué cónsules se dió esta prueba de desconfianza?... ¿Cuál fué el primer romano creado dictador? No se sabe con certeza.»

Siempre se dice que esta creación se refiere a los primeros años de la República y que el peligro exterior, provocado por la expulsión de la dinastía etrusca, fué el pretexto para

---

(1) Cic., *De Leg.*, III, 8.—(2) Liv., II, 18.

ello. Para realizar, frente al enemigo, la unidad de mando necesaria, que la colegialidad consular se revelaba impotente para asegurar plenamente, se resucitó la antigua realeza de tipo etrusco, convertida en Etruria en la magistratura anual del zilaχ, y se hizo en manos de un titular, primitivamente llamado *magister populi* y más tarde dictador, nombre que, por una substitución de título análogo a la del consulado, debía más tarde reemplazar la calificación original. El poder real, de todos modos, así reconstituído, fué objeto de una doble limitación, una en el tiempo—duración del cargo fijado en un máximo de seis meses y sin prolongación posible—y la otra en la competencia—presencia obligatoria a expensas del dictador de un auxiliar en suborden, el jefe de la caballería, cuya idea primera parece haber sido inspirada en una institución preexistente: la del *magister juvenum*, que se encuentra en las ciudades etruscas y en los pueblos italiotas de entonces.

Magistratura regular, el consulado, magistratura extraordinaria y, por decirlo así, de reserva, la dictadura, el problema del poder ejecutivo, bajo esta doble forma que parecía responder a todas las eventualidades, se hallaba plenamente resuelto. Originalidad en esta elaboración de la Constitución republicana—excepción hecha de la cuestión de colegialidad—apenas existía; pero, como siempre en Roma, colocados en presencia de apremiantes necesidades, aunque, en parte, contradictorias, los hombres de Estado romanos supieron hallar a su alrededor los medios de hacerles frente y, por la perfecta adaptación de medios al objeto, forjar una obra constitucional que el porvenir iba a revelar tan original como prepotente.

Protesta nacional contra la dominación etrusca, reacción patricia contra el régimen de la tiranía militar, la Revolución de 509 representaba, pues, en toda la fuerza de la expresión, una ruptura brutal con el pasado. Y, no obstante, después de

la transformación constitucional que siguió a la expulsión de los reyes etruscos, el patriciado vencedor se esforzó, tanto como pudo, por salvar las apariencias. La realeza, elemento de unión tradicional e indispensable entre el Estado romano y los poderes de lo alto, entre los hombres y los dioses, no fué en modo alguno abolida y, desde el punto de vista constitucional, hubo, en este respecto, más evolución que revolución. Roma continuó teniendo un rey, hasta un rey vitalicio; pero reducido a las meras funciones religiosas. Más tarde, en la primera mitad del siglo V y por una segunda desposesión, su ejercicio disminuirá aún; despojado, en provecho del gran pontífice, de sus atribuciones religiosas, a excepción de algunas pomposas ceremonias, no será ya, desde entonces, más que el rey de los sacrificios, *rex sacrorum* o *sacrificulus*, del período republicano. Hábitos conservadores, el sentido de las necesidades prácticas descubren, por la transformación constitucional de 509, en sus rasgos esenciales y en sus tendencias más profundas, el genio romano entero.

Hasta aquí, todos los órganos de la Constitución republicana—asamblea curial, Senado, poder ejecutivo bajo la doble forma del consulado y de la dictadura, y hasta en el simulacro conservado de la realeza—son exclusivamente patricios y el régimen aparece como un monopolio patricio completo. El patriciado, dueño de la situación y ampliamente provisto, se mantuvo gustoso así; pero, a su lado, tenía el ejército que había prestado su apoyo a la Revolución y del que se tenía necesidad, creciente de día en día, contra los enemigos de afuera. Era, también, preciso, pagarle los servicios pasados y aun los futuros. El patriciado lo hizo con la creación de la asamblea centurial o, en otros términos, por el reconocimiento al ejército de poderes legislativos, electorales y judiciales muy extensos.

La organización centurial, tal como la habían realizado

los últimos reyes etruscos, era—como hemos visto anteriormente—de naturaleza esencialmente militar y financiera. El ejército, que era su encarnación, no había ejercido ni aun poseído jamás atribuciones de orden político. A raíz de la revolución y por primera vez, recibe estos poderes que van a hacer de él, con el nombre de comicios centuriales, la gran asamblea política del Estado romano. No conocemos con precisión, en esa época lejana, la composición de esta asamblea, y, la organización centurial, tal como la describe la tradición analística, es un puro anacronismo. Todo lo que se sabe, dato de gran importancia, es que esta asamblea no era otra cosa que el ejército reunido en sus cuadros, las clases y las centurias, a las órdenes de los jefes supremos, los cónsules, y fuera de la ciudad, en el campo de Marte. Los plebeyos, recién llegados al organismo constitucional, tenían en él un sitio muy limitado aún; y los patricios, políticamente, y, sin duda alguna, también numéricamente, conservaban en él un predominio manifiesto.

Respecto a su competencia estamos mejor informados. Los comicios centuriales recibieron tres clases de atribuciones: *a*) electorales: eligen los magistrados superiores del Estado, los cónsules; *b*) legislativos: votan las leyes y deciden soberanamente sobre la paz y la guerra, y *c*) judiciales: reciben la apelación de los condenados a muerte, que les es dirigida a título de la *provocatio*, y sentencian en última instancia.

Por grande—y lo era—que parezca el triunfo del patriciado, la nueva potencia del ejército proyectaba una seria sombra sobre el cuadro de su victoria. El hecho grave lo constituían la intervención y la presencia, subordinadas aún, pero peligrosas para lo futuro en aquel ejército, del elemento plebeyo. Sin duda, pudo haberse pensado, y los patricios no lo dejarían de intentar, expulsar a los plebeyos de la organización militar. Pero su introducción en los cuadros

del ejército constituía una de esas reformas necesarias sobre las cuales no cabe rectificación. Las profundas razones que habían justificado su incorporación, siquiera fuese parcial, a la ciudad y al ejército, habían conservado todo su valor, y con el retroceso exterior romano, con los nuevos peligros para el Estado, nacidos de la caída de la Realeza adquirían una forma y un valor más imperativos aún.

Pero la situación no era de las que no pueden tener arreglo. Si no se le podía expulsar, podíase, por lo menos, tratar de anular al elemento plebeyo, y los patricios lo intentaron. A tal fin, tomaron una doble serie de precauciones, dentro y fuera, a la vez, de la organización centurial.

a) Los patricios, de un modo u otro, se dieron maña para debilitar, en la mayor medida posible, la influencia del elemento plebeyo en el seno de la organización centurial. Acaso fué repartido sabiamente en las centurias, con el fin de dejarlo en ellas en minoría; acaso se creó para los plebeyos centurias especiales, menos numerosas y menos influyentes, como se hará en la organización centurial de fines del siglo v o principios del IV a de J. C., en la centuria de los *capite censi*. Exactamente, no lo sabemos. Estos albores del sistema centurial no aparecen en nuestras fuentes de información, que no conocen y no transmiten más que el término final de la evolución, es decir, la organización centurial definitiva.

b) Los patricios se esforzaron por limitar la influencia de la asamblea centurial. Al lado y en el margen de esta asamblea, disponían de tres órganos exclusivamente patricios: los comicios curiales, la magistratura, el Senado. Estos tres órganos fueron concebidos como un triple freno opuesto a la competencia y a la actividad eventuales de la asamblea centurial.

1. *Los comicios curiales*.—Los comicios curiales habían

constituído el único órgano legislativo de la época real. Obligados a hacer sitio al nuevo órgano salido de la Revolución de 509, los comicios centuriales, no por ello dejaron de conservar una gran importancia. Los cónsules eran elegidos por los comicios centuriales; pero no era de ellos de quienes recibían su autoridad completa. Esta colación del cargo se operaba en dos etapas, correspondiendo a los dos elementos constitutivos de la autoridad consular: la *potestas*, derecho a entrar en relación con el pueblo y el Senado, y el *imperium*, reunión del poder civil, militar y judicial. La primera era conferida por los comicios centuriales; la segunda emanaba de los comicios curiales que investían al nuevo elegido de su *imperium*, por una ley especial, la *lex curiata de imperio*. La elección consular no era, pues, completa, más que por la intervención y la ratificación de los comicios curiales.

II. *La magistratura.*—Los cónsules, que concentran en sus manos el total del poder ejecutivo, son exclusivamente elegidos entre los patricios. Pero éstos poseen, por la Constitución, importantes medios de acción sobre la asamblea centurial. En materia de elección, el cónsul, presidente de los comicios, desempeña un papel activo de primer orden. Depositario de los auspicios que tiene de sus predecesores, es él quien debe transmitirlos a su sucesor. Sin su consentimiento explícito, sin su acción personal, ni hay ni puede haber transmisión legal de los auspicios—digámoslo en lenguaje moderno—de poder posible. Prácticamente este privilegio se manifiesta por una intervención directa en la elección. Presidente de la asamblea, encargado, como tal, de leer a los electores la lista de los candidatos, puede negarse a anunciar—*nomĭnare*—y aun, hecha la elección, a proclamar—*creare*—al candidato que le desagrade. Desde el punto de vista legislativo el cónsul ejerce una tutela análoga. Los comicios centuriales no tienen la

iniciativa de las leyes y sólo pueden discutir los proyectos que el cónsul presidente tenga a bien presentar a su deliberación y a su voto.

III. *El Senado.*—El Senado, en fin, representación permanente y ciudadana del patriciado, disfruta de un derecho de tutela más completo aún. Trátese de elección o de votación de leyes, la decisión de la asamblea centurial, para ser plenamente válida y producir sus efectos legales, necesita alcanzar la ratificación consecutiva del Senado, la *auctoritas patrum*. La denegación de esta ratificación por el Senado constituye un verdadero veto que hace inútil toda decisión de los comicios centuriales y contra el cual, estos últimos, no poseen legalmente recurso alguno.

II.—El asalto al patriciado

Obligado a dejar cierto hueco al elemento plebeyo en los comicios centuriales, el patriciado había tomado sus precauciones para anularlo lo más posible y tenía derecho a esperar que, al menos, durante largo tiempo, nada le turbase por esa parte. El cálculo podía ser justo; pero con una condición: la de que determinado a no aumentar los derechos de la plebe, tuviese también el tacto, la discreción de no multiplicar sus deberes. Desgraciadamente para el patriciado, se vió, en este asunto, colocado frente a necesidades de orden nacional y militar contra las cuales nada podía. El siglo V y la primera mitad del IV a. de J. C. representan para el Estado romano, desde el punto de vista exterior, un período de crisis prolongada e intensa. Reacción etrusca de Porsena y toma de Roma. Levantamiento del Lacio contra la hegemonía romana. Luchas incesantes contra los pueblos montaraces del Este, sabinos, ecuos, hérnicos, y, al Sur, contra las tribus de los volscos. Largo conflicto con Veies, la poderosa vecina etrusca del Norte,

que no terminará hasta principios del siglo IV con la destrucción de la ciudad. En fin, en 390, la toma de Roma por los galos y los cuarenta años de invasiones galas, consecuencia de esto. Amenazado no sólo en su potencia, sino en su existencia misma, el Estado romano debe hacer frente a necesidades, de hombres y de dinero, renovadas siempre y constantemente aumentadas.

Pero, en el mismo momento que aumentaban estas indeclinables necesidades, disminuían los medios de satisfacerlas, fenómeno de importancia primordial para la historia constitucional de la Roma republicana. El patriciado, clase todavía abierta durante los primeros años de la República, había cesado de reforzarse y de rejuvenecerse mediante la incorporación de elementos exteriores a él. Por representar, en adelante, una casta cerrada, falta de la precisa renovación, comenzó muy presto, según la ley común a las categorías sociales de este género, a empobrecerse gradualmente por su número.

Las *gentes* patricias se integraban de dos elementos: los patricios y los clientes. Cada uno de ellos disminuía simultáneamente. Una tras otra iban desapareciendo las *gentes* y, en consecuencia, los patricios fueron reduciéndose en cantidad. Ya en los comienzos de la República había, respecto a ello, un serio déficit en el patriciado. Esta merma, por consecuencia de las pérdidas por la guerra y, también, por los matrimonios consanguíneos en el seno de una casta cada vez más estrecha, irá en aumento de modo incesante. De sesenta y una *gentes* patricias, cuya existencia histórica está comprobada, treinta y siete desaparecieron en el siglo V y en la primera mitad del IV antes de Jesucristo; en 367 no quedan más que veinticuatro. Por otra parte, la desaparición gradual de las *gentes* ocasionaba la emancipación correlativa de los clientes, quienes pasaban a aumentar las filas de la plebe. El patriciado, por

consecuencia de estos dos fenómenos conjuntos, va disminuyendo, precisamente en el momento en que las necesidades de la defensa nacional, a la vez en hombres y en dinero, aparecían siempre más agobiadoras. A falta del patriciado en decadencia, se necesitará, de buen grado o por fuerza, recurrir a otro elemento de la población, al elemento verdaderamente vivo y constantemente creciente, la plebe. En conformidad a estas necesidades ineludibles, las cargas que se impusieron a la plebe irán aumentando, desde fines del siglo VI a mediados del IV a. de J. C., en gradual y considerable agravación, desde el doble punto de vista militar y financiero.

Nuestras fuentes de información, sucedáneas de la tradición analística, presentan, como ya hemos visto, la organización centurial como ya realizada de un solo golpe por Servio Tulio. Hay en ello, a la vez, simplificación artificial y anacronismo flagrante. Una obra sabia y compleja de este género, iniciada solamente en la época real, sólo por una serie de retoques sucesivos, alcanza su desarrollo final. A falta de datos completos, cierto número de indicios permiten, por lo menos, apreciar los grandes rasgos de la evolución.

En primera línea, está la creación de la censura, que la tradición coloca en 443 a. de J. C. Tito Livio (1) explica esta innovación de la siguiente manera:

«Este mismo año vió el establecimiento de la censura que, en el principio, no tuvo gran importancia... El censo no había tenido lugar desde hacía muchos años; no era posible diferirlo más y los cónsules, en medio de todas las guerras que amenazaban, no tenían tiempo para ocuparse con ello. Le fué presentada al Senado una relación manifestando que, esta operación difícil, y en modo alguno consular, reclamaba una magistratura especial que ennoblecía a los escribas que tenían la guarda y el cuidado de los registros, y que regularía a su gusto el modo de hacer el censo. Los patricios, a pesar de la poca importancia

---

(1) Liv., IV, 8, 2-5.

de estas funciones, vieron con gozo aumentar el número de los magistrados patricios, persuadidos, según creo, por tal como lo ha demostrado el éxito, de que la situación personal de aquellos a quienes les fuere confiado este cargo, aumentaría en autoridad y en majestad.»

La verdadera razón, mucho más profunda de lo que quiere decir el historiador, es que la censura aparece el día en que el censo se convierte en una operación capital, y esta creciente importancia del censo halla su explicación real en el desarrollo mismo de la organización centurial.

Un segundo índice resulta del número creciente de los tribunos militares de poder consular, tal como está atestiguado por los Fastos. Los tribunos militares substituyen en 444 al consulado, como magistrados supremos del Estado. Estos oficiales superiores, investidos en esta ocasión de la prerrogativa consular, eran los jefes tradicionales de los contingentes de 1,000 hombres, cuyo conjunto constituía el ejército romano. Primitivamente eran tres, número que aún existía en 444, cuando la creación del tribunado militar de poder consular. Doce años después, en 432, la cifra no había variado. En 428, el número de los tribunos consulares se halla elevado a cuatro; en 405, a seis; y el efectivo permanecerá inmutable hasta el restablecimiento del consulado, cuando las leyes licinianas, en 367. Este aumento grádual del número de jefes de cuerpos refleja un aumento progresivo del contingente. De tres cuerpos de 1,000 hombres, ha sido elevado, sucesivamente, a cuatro, y luego a seis, es decir, al doble. La fecha de esta duplicación, que tiene una importancia muy significativa, es la de 405 antes de Jesucristo, precisamente el año en que comienza el sitio de Veies y en que el Estado romano, para hacer frente a esta importante operación militar, se ve obligado a aumentar considerablemente sus efectivos. Pero este aumento del contingente no ha podido hacerse más que de dos modos: o por una carga más pesada impuesta al pa-

triciado—solución imposible—o por una participación más amplia demandada a la plebe y por una introducción, cada vez más densa, de los plebeyos en la organización centurial—y esta última es la única conclusión posible.

Un tercer hecho, en fin, ha sido decisivo para el desarrollo de la institución centurial y el creciente acceso de la plebe a los marcos de la ciudad: el asedio de Veies. Este sitio, operación militar de altos vuelos, primera gran empresa de Roma fuera del Lacio, representa el fin de la crisis del siglo V, que había estado a punto de derrumbar al Estado romano, y el principio de la contraofensiva. El ejército no puede hacer frente a ello, más que merced a transformaciones profundas. Se aumenta, como acabamos de ver, por una parte, el contingente de infantería, con la doble consecuencia de la división, de la *classis* primitiva en cinco escalas diferentes, las clases de una a cinco, y por otra, el número de los oficiales superiores, los tribunos militares. Se desarrolla simultáneamente el efectivo de la caballería, representado únicamente hasta entonces por las diez y ocho centurias ecuestres—*equites equo publico*—extendiendo a toda la primera clase la obligación del servicio a caballo, innovación de primer orden, de donde saldrá la orden ecuestre de la edad clásica y que, con este título, tendrá una repercusión capital en la evolución constitucional de Roma. En fin, para compensar a las tropas retenidas durante tantos años fuera de sus hogares, se creó un sueldo. En esta época, repetimos, bajo la presión de las necesidades exteriores, es cuando se realiza plenamente, por primera vez, la organización centurial, tal como la describen, atribuyéndola, por anacronismo, a Servio Tulio, nuestras fundamentales fuentes de información, Tito Livio (1), Dionisio de Halicarnaso (2) y Cicerón (3). En cuanto al aumen-

(1) Liv., I, 42, 4-44, 2.—(2) Dion., IV, 16 sigs.—(3) Cic., *De Rep.*, II, 22, 39-40.

to de las cargas financieras, debió ser para los plebeyos correlativo al desarrollo de las obligaciones militares; pero los fundamentos no permiten comprobarlo con precisión. El único hecho que se puede acoger con certidumbre es el término de la evolución, tal como aparece en la organización sistemática y completa de fines del siglo V y principios del IV antes de Jesucristo.

El sistema centurial, en la época de su apogeo, se presenta con dos características esenciales: 1.°, comprende, en las condiciones de censo previstas, a todos los ciudadanos romanos sin distinción, tanto a los plebeyos como a los patricios, y 2.°, los ciudadanos son clasificados, en la organización política y social, en razón y en proporción a su fortuna. El principio de la fortuna substituye, pues, así, de un modo definitivo y absoluto, al antiguo principio del nacimiento.

De acuerdo con este doble principio, los ciudadanos quedan repartidos en clases y las clases divididas en centurias. Hay, además, fuera de clase, en la cima de la jerarquía, la caballería—o, más exactamente, la infantería montada—formada por diez y ocho centurias ecuestres, y, en la parte inferior, la centuria de los proletarios o de los *capite censi*. El cuadro de reparto, tal como resulta de las fuentes históricas, se presenta en la forma siguiente:

FUERA DE CLASE.—Caballería *equo publico*. Diez y ocho centurias.—Censo: 100,000 ases, como el de la primera clase.

PRIMERA CLASE.—Ochenta centurias, de las cuales cuarenta son de *Seniores* y cuarenta de *Juniores*.—Censo: 100,000 ases.

SEGUNDA CLASE.—Veinte centurias, de las cuales diez son de *Seniores* y diez de *Juniores*.—Censo: 75,000 ases.

TERCERA CLASE.—Veinte centurias, de las cuales diez son de *Seniores* y diez de *Juniores*.—Censo: 50,000 ases.

CUARTA CLASE.—Veinte centurias, de las cuales diez son de *Seniores* y diez de *Juniores*.—Censo: 25,000 ases.

QUINTA CLASE.—Treinta centurias, de las cuales quince son de *Seniores* y quince de *Juniores*.—Censo: 11,000 ases (Tito Livio) o 12,500 (Dionisio de Halicarnaso).

Es preciso añadir: dos centurias de obreros carpinteros y herreros (*Fabri tignarii, ærarii*), agregados a la segunda clase, y dos centurias de músicos (*cornicines* y *tubicines*), a la cuarta. En fin, por debajo y por fuera de las clases, la centuria de los proletarios y *capite censi*.

Total general de las centurias 193

Los deberes del ciudadano, bajo la doble forma militar y financiera, corresponden al lugar que su fortuna le asegura en la jerarquía cívica. Las diez y ocho centurias ecuestres, *equites equo publico*, hacían el servicio a caballo. La primera clase, desde fines del siglo V a. de J. C., puede también llamarse *equites equo privato*. La primera—, en la parte que no sirve a caballo; las segunda, tercera y cuarta clase constituyen la infantería pesada o legionaria; la quinta, la infantería ligera. En cuanto a la centuria fuera de clase, la de los proletarios o *capite censi*, exenta del servicio en las condiciones normales, no se llamaba a él más que en caso de peligro, particularmente urgente, en que la ley inexorable de salud pública es la única que debe respetarse.

Las obligaciones financieras que pesaban sobre los ciudadanos eran dos.

a) *Los gastos de equipo*.—Salvo los *equites equo publico*, que tienen derecho a un adelanto a precio alzado en especies para la compra de un caballo (1,000 ases) y a una indemnización anual de 200 ases para su sostenimiento, el total de los gastos de equipo queda a cargo del ciudadano, tanto más considerable cuanto éste ocupa un lu-

gar más elevado en la escala de clases. Primera clase: casco, coraza, gamberas, escudo redondo, lanza y espada. Segunda clase: igual equipo sin la coraza, escudo redondo recubierto de cuero. Tercera clase: igual equipo que la precedente, sin gamberas. Cuarta y quinta clases: lanza, jabalina, escudo.

b) *Impuesto propiamente dicho.*—Es el tributo, *tributum*, impuesto sobre el capital, debido por todos los ciudadanos, proporcional a la fortuna y, al menos desde la segunda mitad del siglo v a. de J. C., pagado en dinero.

En resumen, y este, desde el punto de vista constitucional, es el hecho capital, en cuanto a cargos militares y financieros, ya no hay, a fines del siglo v, diferencia entre patricios y plebeyos. Todos son soldados y contribuyentes con el mismo título, y el Estado no conoce ya más que ciudadanos a quienes impone cargas proporcionales a su fortuna.

Los patricios, a quienes las necesidades inexorables de la política exterior obligaban a aumentar más y más el deber militar y fiscal de los plebeyos, se acomodarían a este estado de cosas; pero era imposible que la participación gradual de la plebe en la ciudad no representase para ella más que cargas. El espíritu de la ciudad antigua y, preciso es decirlo, la lógica, exigían que de la asimilación de los deberes, pronto o tarde, se pasara también a la de los derechos.

El monopolio ejercido por el patriciado revelaba a la vez la forma política, jurídica, social y religiosa. Los plebeyos iban, naturalmente, a responderle con un programa igualmente complejo de reivindicaciones positivas:

1.° En el dominio social, reclamaron la suavidad del régimen de las deudas y la solución de la cuestión agraria.

2.° En el dominio jurídico, la redacción de un código

escrito, común a todos, y la autorización de los matrimonios mixtos.

3.° En el dominio político, el acceso al consulado y a las demás magistraturas, a medida de su creación, la entrada en el Senado y la validez legal de los plebiscitos.

4.° En el dominio religioso, la participación en los sacerdocios, con igual título que los patricios.

La tradición, que nos ha dejado un relato embrollado y, con frecuencia, desfigurado del conflicto, nos ha transmitido el nombre de los hombres que, en su calidad de tribunos de la plebe, dirigieron el movimiento y llevaron a ésta a la victoria. Icilio, el autor del plebiscito de 492 que garantizaba los privilegios de los tribunos; Publilio Volero, cuyo plebiscito, en 471, reglamentó la organización de los *concilia plebis*, las primeras asambleas plebeyas; Terentilio Harsa, en 461, promotor del Decenvirato; Canuleio, quien, a fuerza de energía, arrancó a los patricios, en 445, la autorización de los matrimonios mixtos y, en fin, Licinio Estolo y L. Sexto, quienes, en 367, consiguieron, tras suprema lucha, la votación de las leyes licinianas y la participación en el consulado. Estos hombres, en la medida en que las deformaciones de la tradición nos permiten entreverlos, se nos presentan como jefes de partido grandemente inteligentes, que saben lo que quieren y adónde van; avispados oportunistas que, para lograr mejor su objeto, se distinguen en escalonar las cuestiones según las condiciones del momento, excelentes tácticos, en fin, que saben adaptar su plan de acción a los objetivos sucesivos que se trata de alcanzar. El objetivo final siempre ha sido el mismo: la igualdad total de derechos entre patricios y plebeyos, contrapartida y compensación legítima de la igualdad de deberes, principio tanto más inatacable y tesis tanto más sólida cuanto las necesidades exteriores del Estado obligaban a los patricios a demandar a los plebeyos car-

gas militares y financieras gradualmente más pesadas. Las exigencias de salud pública ponían así en las manos de la oposición plebeya un medio de acción de primer orden, la huelga del contribuyente y del soldado, y esta arma, tan práctica como eficaz, llegado el caso, no dejará de ser usada sin escrúpulo. Es preciso añadir, para completar el cuadro, que los jefes del movimiento no obedecían siempre y sin más a motivos desinteresados. En el curso de la lucha de los dos órdenes, habrá varios intentos de tiranía al estilo griego : Espurio Casio y Espurio Melio, dos plebeyos ambiciosos y egoístas, que trataron sucesivamente de pescar en río revuelto y, gracias al apoyo del pueblo, de alcanzar el poder.

Política y jurídica, la lucha de los dos órdenes ofrece, además, un carácter topográfico que merece particularmente retener la atención. Frente a frente los dos elementos, patriciado y plebe, correspondían, en el seno mismo de la ciudad, a agrupamientos geográficamente distintos. El patriciado era la población de las antiguas aldeas latinas del Septimoncio, la del Palatino, del Celio, de la Velia, del Esquilino. La plebe, por el contrario, la de los nuevos barrios colonizados por los reyes etruscos, como el Aventino, el Velabrio, o anexionados por ellos, tales como el Quirinal, el Viminal y el Capitolio. En estas condiciones, la lucha de los dos órdenes se duplica con una rivalidad de barrios que puso en peligro la unidad del Estado romano y la misma vida nacional. Un día, la vieja población sabina del Quirinal emprende de nuevo el camino hacia su país de origen, y hace, en la retirada sobre el Monte Sagrado, un alto a lo largo de la Vía Nomentana, el camino de regreso. Otra vez la plebe se reúne en el Aventino, centro y reducto de su actividad urbana. En el curso del siglo V antes de Jesucristo, el Gobierno central, por una serie de compromisos, logrará impedir la dislocación y salvar la

noción del Estado comprometida a raíz de la Revolución de 509; pero durante más de cien años, esta amenaza terrible no dejará de pesar sobre la política romana y, más de una vez, la unificación política realizada por los etruscos correrá el riesgo de naufragar definitivamente en la tormenta (1).

Y, no obstante, contra viento y marea, el Estado romano sobrevivió a esta espantosa crisis. Y es por que, aunque tenaz y obstinado el conflicto de los dos órdenes, no es, sin embargo, y conviene hacerlo notar, una lucha a muerte. Respecto a esto, aparte del sentido político de los romanos, que ha sabido preservarlos siempre de las soluciones extremas y contenerlos al borde mismo del abismo, hay dos causas esenciales; una de orden interior y otra de orden exterior.

Al comienzo de la República, frente al patriciado, una supervivencia del pasado, que representaba una organización política y social completa, la plebe no formaba aún más que una masa inorgánica y confusa.

Dos elementos, de tendencias y de intereses divergentes, se hallaban en ella yuxtapuestos: ricos, que reclamaban, sobre todo, la igualdad política y civil con el patriciado; y pobres, cuyas aspiraciones de orden social y económico se dirigían particularmente al mejoramiento de su situación material. Entre estas dos fracciones, de programa tan diferente, los jefes de la plebe tuvieron con frecuencia mucho que hacer para mantener la unidad de acción indispensable, y esta falta de acuerdo, favoreciendo la resistencia del patriciado, dará por resultado retardar durante cerca de un siglo (mitad del V a mitad del IV a. de J. C.) el triunfo definitivo de la causa común.

En el curso del siglo V, por otra parte, en presencia del

---

(1) XIII, 167-195.

peligro exterior, el sentido de la solidaridad de las clases se afirma, y la evolución constitucional, marcada por el empobrecimiento de la *gens*, la gran célula particularista, por una parte, y correlativamente por el desarrollo de la noción del Estado, el elemento unitario, por la otra, será el reflejo y la consecuencia directa de esta situación general. Igualmente romanos, en el profundo sentido del vocablo, conscientes de esta comunidad nacional que substituye gradualmente a la comunidad primitiva de las *gentes*, penetrados de un mismo amor por la patria común, patriciado y plebe, a pesar del ardor de la lucha, sabrán, llegado el caso, realizar los sacrificios necesarios en bien de la salud del Estado. Así, según la regla general en casos semejantes, el conflicto se desarrolló bajo la forma alterna de espasmos violentos y de compromisos sucesivos: convención del Monte Sagrado en 494, leyes de las XII Tablas en 451-449, leyes *Valeriæ Horatiæ* en 449, institución del tribunal militar de poder consular en 444, leyes licinianas en 367, para no citar más que las principales. Y cuando en el curso del siglo IV, la plebe, elemento joven y en pleno desarrollo, acabe por conseguirlo, será en el seno de un Estado libre en lo sucesivo de la amenaza exterior, que la paralizaba desde más de un siglo, y presto a inaugurar, por la realización de la unidad italiana, el curso de sus brillantes destinos.

Para realizar su programa igualitario los jefes de la plebe han seguido sucesivamente dos tácticas: primeramente, la táctica separatista, y, después, la táctica de la igualdad de los derechos. La primera dió por resultado la organización de la plebe en cuerpo autónomo; la segunda, su participación en la vida pública y su entrada en la ciudad en un pie de igualdad absoluta respecto a los patricios.

El primer objetivo que había de alcanzar era el de realizar la unidad de la plebe y constituirla en un bloque de

oposición sólida frente al partido gubernamental. Con una sagacidad política que les honra, los jefes de la plebe se dieron perfecta cuenta de ello. Para resolver este problema preliminar, supieron utilizar hábilmente los elementos de la ciudad misma y explotar, al mismo tiempo que la situación exterior, la crisis social en medio de la cual luchaba penosamente la Roma del siglo v.

Desde la época real, la población de la ciudad de Roma estaba distribuída en cuatro tribus—Suburana, Palatina, Esquilina y Colina,—circunscripciones territoriales en las que, en virtud del solo principio del domicilio, se hallaban incorporados, al lado mismo de los patricios—con sus clientes—los plebeyos, innovación limitada, sin embargo, a la ciudad propiamente dicha, por la razón decisiva de que, en aquella época, el elemento plebeyo afectaba una forma exclusivamente urbana o poco menos. Más tarde—la tradición da la fecha de 495—y por razones de orden esencialmente administrativo, militar y financiero del primer jefe, el sistema se extendió a la población rural, por la creación de diez y siete tribus nuevas : las tribus rústicas. A la cabeza de cada tribu estaba colocado un jefe de tribu o tribuno (*tribunus œrarii, curator tribunus*, en griego φύλαρχος) que poseía atribuciones de estado civil (personas y propiedades), administrativas, en materia financiera (fijación del censo para la propiedad territorial, percepción del *tributum*), militares (leva del contingente debido por cada tribu) y, también, probablemente, al menos en ciertos asuntos de orden inferior, judiciales. Esta organización, de naturaleza, repitámoslo, esencialmente administrativa, común, como tal, a todos los ciudadanos, patricios y plebeyos, pero en la que estos últimos, por razón misma de su número, estaban en gran mayoría, se vió en el caso de suministrar al elemento plebeyo sus cuadros—las tribus—y sus primeros jefes—los tribunos.

La creación de las tribus rústicas entraña una segunda consecuencia capital para la evolución de la Constitución romana que, con la organización legal de la plebe, no tardó en aparecer a plena luz. En un total de veintiuna tribus, las diez y siete tribus rústicas dispusieron de una mayoría aplastante. Por reacción contra el estado de cosas anterior, creación del pensamiento etrusco, quedará asegurada la preponderancia de los campos y el fin del privilegio político urbano. El Estado de los Tarquinos, que había tenido por centro la ciudad, dió lugar, y por varios siglos, a un Estado de campesinos.

A los plebeyos, organizados desde entonces para la lucha, la situación legal dió un impulso revolucionario decisivo para la acción. La plebe pobre se hallaba sumida en una situación económica de las más precarias; soportaba necesidades materiales que exigían una inmediata solución. Tres cuestiones brutales, de las que no admiten espera, se ofrecían para ella con rigor absoluto: la cuestión de las deudas; la cuestión agraria; la cuestión de los cereales. Digamos algo acerca de ellas.

El régimen de las deudas pesaba insoportablemente sobre la masa de los propietarios territoriales que constituían la plebe rural. Las guerras incesantes, las rapiñas del enemigo, las malas cosechas, lo empujaban frecuentemente al empréstito. Pero el tipo del interés era a la vez arbitrario—antes de la ley de las XII Tablas no había tipo legal—y muy elevado. La legislación decenviral que, respecto a este punto, representará una sensible mejoría, establecerá el tipo de la duodécima del capital; ocho y un tercio para el año de diez meses, o sea 10 por 100 para nuestro año de doce. Por otra parte, la legislación referente a deudas era particularmente dura y, la situación del deudor insolvente, terrible. Al principio, la persona respondía de la deuda. El deudor que no había podido hacer frente a sus compro-

misos, tenía que continuar trabajando para el acreedor, hasta su liberación. Podía ser, en caso de *addictio*, vendido como esclavo y hasta, eventualmente, condenado a muerte. Las reivindicaciones plebeyas relativas a la cuestión de las deudas no eran únicas. El proletariado plebeyo, agobiado por una natalidad exuberante, reclamaba, además, tierras,—cuestión agraria,—y, punto que interesaba particularmente a la plebe urbana : distribución de víveres,—cuestión frumentaria. Esta situación de la plebe pobre se presentaba en una forma de tal modo urgente y apremiante, que, un poco más tarde, en 485 según la tradición, será explotada por un ambicioso con miras de tiranía : Espurio Casio.

Los jefes de la plebe hallaron en esta grave crisis social la palanca que iba a hacer posible la consecución de sus proyectos y dar a la plebe el modo de arrancar al patriciado el reconocimiento legal de su Constitución en organismo autónomo. Tal fué la famosa secesión del Monte Sagrado (493). El movimiento había tenido un punto de partida esencialmente social ; pero los conductores de la plebe explotaron hábilmente el éxito para legalizar esta organización separatista que debía, a su modo de ver, constituir el primer paso hacia la realización de su programa : la primera etapa hacia la conquista de la igualdad civil y política. La táctica triunfó a las mil maravillas. La organización separatista de la plebe, oficialmente reconocida por el Estado bajo la forma de una convención solemne, verdadero tratado de paz entre pueblos extraños, comprendió dos resortes esenciales : un órgano ejecutivo : el tribunado ; y un órgano legislativo : la asamblea tribal.

Los tribunos, en número de dos—número que, más tarde, a mediados de siglo, será elevado a diez—, jefes de la plebe y sus representantes autorizados cerca del Estado, fueron revestidos, para llenar eficazmente su cometido, de un poder excepcional. Por el derecho de intercesión, que

hallaba su expresión práctica en la institución del veto, podían oponerse a las decisiones de los magistrados y detener, con sólo un gesto, toda la marcha de la máquina gubernamental. El libre ejercicio de esta misma intercesión hallaba su garantía en la inviolabilidad tribunicia, una prerrogativa cuya violación suponía *ipso facto* para el culpable, la colocación fuera de la ley y la pena de muerte. Un poco más tarde se verá aparecer dos nuevos representantes de la plebe, los ediles, primeramente auxiliares, en suborden de los tribunos, especializados muy pronto en funciones de policía.

El segundo órgano de la plebe, el órgano legislativo, fué la asamblea plebeya, *concilium plebis*. Esta asamblea, compuesta exclusivamente de plebeyos, en virtud misma del principio que había presidido a la organización separatista de la plebe, poseía, como las asambleas del Estado, una triple competencia electoral, legislativa y jurídica. Ella elegía los tribunos, desde el plebiscito de Publilio Volero; en 471, según la tradición, votaba decisiones o plebiscitos y juzgaba en ciertos asuntos, bajo la reserva general que estas resoluciones, emanadas de la plebe sola, no eran válidas más que para ella, y no comprometían en nada el Estado romano.

De este modo se lograba un primer resultado. La plebe poseía desde entonces una organización autónoma, potente, reconocida por los poderes públicos y colocada bajo la garantía solemne de las leyes. Ella constituía así un Estado dentro del Estado. Gracias a la potencia que representaba desde entonces, pudo emprender la lucha por la conquista de la igualdad civil y política. Es una segunda fase que comienza en la historia de la lucha de los dos órdenes.

III.—El triunfo de la plebe

El conflicto llevó, primeramente, a la conquista de la igualdad civil, derechos de los que los plebeyos sólo poseían uno: el derecho de propiedad, *jus commercii.* El triunfo se logró en tres grandes etapas.

1.ª El Estado hizo accesibles a los plebeyos cierto número de actos—casamiento, testamento, adopción—relativos al Derecho civil. El casamiento, el testamento y la adopción constituían, en el origen del Estado romano, actos de naturaleza esencialmente religiosa. El casamiento primitivo, el casamiento por *confarreatio,* exigía la presencia del gran pontífice y del *flamen dialis*; el testamento y la adopción implicaban la intervención de los comicios curiales bajo su forma religiosa (*comitia calata*) y la presidencia del gran pontífice. Extraños como eran a la religión de la ciudad, los plebeyos no podían practicar estos actos en la forma tradicional. Se ideó nuevos modos de matrimonio, de testamento y de adopción, formas laicas fundadas en la aplicación renovada del derecho de propiedad, sobre una venta ficticia o *mancipatio* y, por consecuencia, accesibles, como el derecho de propiedad mismo, a los plebeyos. No por haberla alcanzado la plebe de una manera indirecta, la conquista de estos primeros derechos civiles dejó de serlo en forma definitiva.

2.ª Los plebeyos obtuvieron por la legislación decenviral la redacción y la publicación de un código de leyes escritas (451-449). Roma no poseía aún legislación escrita. Sólo existía la costumbre, de la que solamente los patricios, a título de su monopolio gubernamental, usufructuaban a la vez la tradición y la interpretación. Los plebeyos se hallaban así, desde el punto de vista jurídico, entregados, sin libertad de acción, a las arbitrariedades de los patricios.

Para poner fin a una situación prácticamente tan desfavorable, eran menester dos reformas: la redacción de un código escrito y la publicación de este código. El tribuno Terentilio Harsa, en 451 según la tradición, propuso, para aquel fin, nombrar una comisión de diez miembros e investirla de plenos poderes. Los patricios que se aferraban a su monopolio jurídico hicieron una oposición encarnizada. El Senado, cansado de luchar, consintió, por último, en la designación de tres comisarios encargados de ir a estudiar los códigos de las ciudades griegas en la Italia del Sur. A su regreso, en 451, fueron nombrados diez decenviros, con poderes ilimitados, para redactar un nuevo código. Estas fueron las célebres leyes de las XII Tablas, las diez primeras, publicadas, según se dice, por los primeros decenviros y las otras dos, al año siguiente, por el colegio renovado, de las que han llegado hasta nosotros cierto número de fragmentos auténticos, remozados y modernizados por los juristas de la época republicana clásica (1).

Terminada su obra legislativa y jurídica, los decenviros debieron haber abdicado para dar lugar a magistraturas regulares; pero a instigación de Apio Claudio, uno de ellos, que ejercía la preeminencia, conservaron la dictadura. Prodújose en Roma un levantamiento, y, tras graves perturbaciones, en las que la leyenda de Virginia ocupa un sitio de honor, los decenviros tuvieron que abdicar el poder. Restablecióse la Constitución normal, y las XII Tablas, transformadas en leyes por voto de los comicios centuriales, entraron en vigor. Fundados uno y otro en el principio de

---

(1) La cuestión de la autenticidad de las XII Tablas ha dado lugar, en el curso de estos últimos años, a polémicas particularmente apasionadas. Véase, particularmente, Ett. Pais en XXII, I, 3-179; E. Lambert, *La question de l'authenticité des Douze Tables et les Annales Maximi*, en XLVIII, 1902, 26, 147-200; Id., *L'histoire traditionnelle des Douze Tables et les critères d'inauthenticité des traditions en usage dans l'école de Mommsen*, en CV, 501-627; E. Täubler, CXXXV, 9 sigs.

la propiedad territorial, el código de las XII Tablas en el dominio jurídico y el sistema centurial en el terreno político y militar, son la emanación y la expresión perfecta del Estado de campesinos que representa, con toda la fuerza del vocablo, la Roma del siglo V antes de Jesucristo.

Quedaba aún por dar un postrer paso. El código, común a todos, patricios y plebeyos, quedaba ya publicado para lo sucesivo. Todos los interesados lo conocían. Pero las fórmulas del procedimiento, las *legis actiones*, la lista de los días fastos, únicos en que podía hacerse justicia, continuaban siendo secretas. Esta doble laguna, que ofrecía al arbitrio patricio lamentables facilidades, no fué llenada hasta fines del siglo IV, durante la célebre censura de Apio Claudio (312-308). Un antiguo escribano de los ediles curules, el plebeyo Flavio, las divulgó.

3.ª La ley prohibía los matrimonios mixtos entre patricios y plebeyos, condenando así a las dos clases rivales a un irreductible aislamiento, y los patricios, por interés político, no menos que por orgullo de casta, estaban interesados en el mantenimiento de esta prohibición expresa. Poco tiempo después de la redacción del código de las XII Tablas, en 445 antes de Jesucristo, según la tradición, un tribuno, Canuleio, presentó un proyecto de ley tratando de anular la tal prohibición. Violentamente combatida por el patriciado, pasó, sin embargo, la proposición, gracias a la tenacidad de su autor, enérgicamente sostenido por la plebe; desde entonces, el número de los matrimonios mixtos no tardó en multiplicarse.

Desde el momento en que, por la comunidad de los matrimonios, los plebeyos obtenían, por fin, la plenitud de la igualdad civil, la campaña para la realización de la igualdad política podrá darse por comenzada. Las reivindicaciones políticas de la plebe se dirigieron a la vez sobre los tres

grandes órganos del Estado : los comicios, las magistraturas y el Senado.

Los comicios curiales, compuestos únicamente de patricios y de sus clientes, estaban, por su misma definición, cerrados para los plebeyos. Los comicios centuriales, bajo su forma primitiva, no les concedían más que una participación muy restrigida. En fin, la asamblea tribal, de naturaleza exclusivamente plebeya, no poseía ni el carácter oficial ni los privilegios de una asamblea del Estado. Las reivindicaciones plebeyas relativas a estas tres formas de asambleas fueron, pues, diferentes : entrada en los comicios curiales ; lugar más amplio en los comicios centuriales ; reconocimiento de la asamblea tribal como asamblea del Estado. Tal fué, en lo que concierne a los comicios, el programa político de la plebe.

Los plebeyos terminaron por entrar en los comicios curiales, no se sabe en qué fecha, acaso, lo más pronto, a fines del siglo IV antes de Jesucristo. Su misión en los comicios por centurias se extendió en la misma medida que el Estado les daba, desde el punto de vista de los cargos, un lugar más amplio en la organización centurial. El resultado final de la evolución apareció en la organización centurial de fines del siglo V y principios del IV. Fundada sobre el principio de la fortuna, esta organización no establecía diferencia alguna de principio entre patricios y plebeyos, pero por una sabia disposición se atribuye la influencia preponderante a los más ricos, es decir, a los patricios y a una minoría de plebeyos. Esta preponderancia se afirma a la vez en la organización y en el funcionamiento. En la organización : el número de las centurias no es, en modo alguno, proporcional al de los ciudadanos que se trata de agrupar. Hay, en la cima de la jerarquía, diez y ocho centurias ecuestres. La primera clase cuenta ochenta centurias ; la segunda, veinte, más las dos centurias de obreros técnicos ; la tercera, vein-

te; la cuarta, veinte, más las dos centurias de músicos; la quinta clase, treinta; en fin, en lo más bajo de la escala, la centuria fuera de clase, de los proletarios, o *capite censi*. En un total general de 193 centurias, la primera clase y las diez y ocho centurias ecuestres disponen de noventa y ocho votos, o sea, la mayoría absoluta aumentada en un voto. En el funcionamiento, las clases votan no a la vez, sino sucesivamente. El voto es proclamado a medida que se emite y la operación se suspende en el momento en que se logra la mayoría absoluta. Es raro, en estas condiciones, que llegue a votar la segunda clase. Las tres últimas y la centuria de los proletarios no son llamadas prácticamente a votar y, por consecuencia, no poseen más que un derecho de voto puramente teórico. Por otra parte, la centuria que vota la primera y cuya decisión adquiere a los ojos de los romanos el valor de una revelación religiosa, la centuria prerrogativa, es siempre sacada por sorteo entre diez y ocho centurias de caballeros. La participación de la masa de los plebeyos en la actividad de los comicios centuriales, queda, pues, más limitada aún a fines del siglo V antes de Jesucristo. Esta inferioridad legal se sostendrá hasta la gran reforma de los comicios centuriales hacia mediados del siglo III.

Finalmente, para la asamblea tribal, se trata de conseguir su reconocimiento como asamblea del Estado y la validez legal de sus decisiones o plebiscitos para todos los ciudadanos, patricios o plebeyos, sin excepción. Para lograr este objeto, fué menester varias etapas sucesivas. Una primera ley, la ley Valeria Horacia de 449, estipuló que los plebiscitos tuvieran fuerza de ley, a condición—caso de leyes propiamente dichas—de ser ratificadas a continuación por el Senado, en virtud de la *patrum auctoritas*. Una segunda ley, de Publilio Filo en 339, enmendando la precedente, hizo que la intervención del Senado, en lugar de ser consecutiva,

se haría, en lo sucesivo, preliminar, es decir, que la presentación de los plebiscitos al voto del pueblo no podría hacerse más que con la autorización expresa del Senado. Y sólo, en fin, a principios del siglo III antes de Jesucristo, en 287, la ley Hortensia, suprimiendo pura y simplemente la sanción senatorial, generalizará el papel de la asamblea tribal y le conferirá una actividad legislativa sin freno. Una evolución paralela se opera en la composición y en el modo de funcionar de la asamblea tribal. Desde el día en que se convierte en asamblea del Estado, los patricios, para ejercer influencia y hacer pesar sus decisiones, adquieren la costumbre de participar en ella ; y los presidentes tradicionales de la asamblea plebeya, los tribunos, ceden la presidencia a los magistrados del Estado. Desde entonces la asamblea tribal, hasta tal momento exclusivamente plebeya, se convierte por su composición, por su funcionamiento, por el valor legal dado a sus decisiones, en una asamblea del Estado que adquiere como tal el nombre de comicios tribales.

La gran magistratura del Estado, el consulado, había permanecido, desde la época de su creación, exclusivamente reservada a los patricios. Poco tiempo después de la redacción de las XII Tablas, en 445, según la tradición analística, el tribuno Canuleio, el promotor de la ley relativa a los matrimonios mixtos, demanda el reparto del consulado entre los dos órdenes. El patriciado opuso una rotunda negativa y, antes que ceder, prefirió dejar desaparecer temporalmente la función. Por un acuerdo entre las contradictorias pretensiones de los dos bandos, que atestigua, a más de los considerables progresos de la plebe, la creciente importancia política del ejército, el consulado cedió parte al tribunado militar en el poder consular, *tribunatus militaris consulari potestate*. Los tribunos consulares, en número variable (tres, cuando la creación, luego cuatro, seis más tarde), podrían ser

elegidos indiferentemente en los dos órdenes. En realidad —hecho que demuestra cuán lejos se estaba en Roma de la teoría a la práctica—los plebeyos no llegarán a la función hasta cerca de siglo y medio más tarde, en 400 antes de Jesucristo, y aun es preciso hacer notar que no fueron extrañas a este resultado tardío las necesidades creadas por la guerra contra Veies. Pero la nueva magistratura no asumió todas las antiguas prerrogativas del consulado. Los poderes financiero y, en parte, administrativo (censo, obras públicas), pasaron a nuevos magistrados, los censores, en número de dos, cuyo reclutamiento exclusivo se reservó el patriciado. Un poco más tarde, en 421, los plebeyos obtuvieron otra ventaja por el acceso legal a la cuestura.

En el ánimo de los jefes de la plebe, la institución del tribunado militar de poder consular no representaba más que una medida temporal y puramente oportunista, un precedente en el que necesariamente habría de inspirarse la solución definitiva. Tras los desastres de la invasión gala, reclamaron el restablecimiento del consulado y su participación en él. Esta proposición fué el objeto de una de las leyes licinianas, presentadas en 376 antes de Jesucristo por los dos tribunos de la plebe, Licinio Estolo y Licinio Sextio. En virtud de esta ley, el consulado debía ser restablecido y, en adelante, reservada obligatoriamente a los plebeyos una de las dos plazas anuales de cónsules. El patriciado puso en juego todos los medios para impedir el voto de la ley: oposición del Senado, recurso a la dictadura, obstrucción sistemática. Pero, como ocurre tan frecuentemente en la historia de Roma, fueron las necesidades de la política exterior las que impusieron la solución. Para hacer frente a una situación militar crítica, fué preciso concentrar de nuevo la autoridad suprema y restablecer el consulado. Desde que los plebeyos, de hecho, hubieron ejercido el mando en jefe, bajo la forma del tribunado consular, la cuestión de principio estaba liqui-

dada, y no se podía ya, sin flagrante arbitrariedad, pensar en tenerlos excluídos del consulado. Sucesivamente reelegidos—nos refiere la tradición—diez años consecutivos, los tribunos dieron, por fin, feliz término a la oposición patricia y la ley pasó en 367. Licinio Sextio, uno de los dos promotores de la reforma, fué el primer cónsul plebeyo. Los patricios, aun esta vez, trataron de paliar su derrota con nuevos desmembramientos del consulado y la creación de dos magistraturas especializadas, exclusivamente patricias, la pretura y el edilato curul. Con la coparticipación del consulado, no terminaron las luchas de los dos órdenes; éstas se prolongarán aún durante medio siglo más; pero la solución queda ya como segura. En el curso de la segunda mitad del siglo IV, los plebeyos, admitidos en el consulado, conseguirán, sucesivamente, el acceso a todas las demás magistraturas.

La entrada en el Senado, en fin, debía ser y fué. para los plebeyos, la consecuencia necesaria del acceso a las magistraturas. Por el tribunado militar de poder consular, los plebeyos entraron en el Senado en 400 antes de Jesucristo, y, regulada así la cuestión de principio, la minoría plebeya irá creciendo, cada vez más, en el seno de la alta asamblea.

A mediados del siglo IV, la lucha entre los dos órdenes ha llegado a su fin, a lo menos, en principio. La igualdad de deberes halla su legitimación en la igualdad definitiva de los derechos. La fusión de estos dos elementos, tanto tiempo extraños el uno para el otro, la plebe y el patriciado, tendrá, en un fenómeno político y social que más y más se precipita, consecuencias decisivas para la evolución ulterior de la Constitución romana. Primeramente, el inmediato y no menor resultado, fué la formación del cuerpo cívico romano. Las tradicionales barreras entre el patriciado y la plebe han desaparecido para lo sucesivo; ante la ley, cada vez más determinante, no habrá más que ciudadanos romanos. En

segundo lugar, el Estado sale de esta larga lucha provisto de sus órganos esenciales. El patriciado y la plebe, estos dos organismos rivales, le han legado simultáneamente dos series de engranajes: los órganos de la ciudad—comicios curiales y centuriales, magistraturas patricias (consulado, censura, pretura, edilato curul, cuestura), Senado—los órganos de la plebe—, asamblea tribal, tribunos y ediles plebeyos. A mediados del siglo IV, en el momento en que la cuestión del consulado halla su solución definitiva, todos los órganos de la Constitución republicana están dispuestos y, por decirlo así, al pie del cañón.

Pero entre estos órganos, nacidos de regímenes diferentes y salidos de necesidades diversas, reina aún incoherencia y confusión. Los comicios curiales reposan sobre el principio del nacimiento; los comicios centuriales, sobre el de la fortuna y los tribales, sobre el del domicilio. Las magistraturas son, unas—las magistraturas patricias (consulado, censura, pretura, edilato curul, cuestura)—magistraturas de gobierno; otras—las magistraturas plebeyas (tribunado, edilato de la plebe)—, magistraturas revolucionarias, o, por lo menos, de oposición. Gran tarea se impone para lo sucesivo al gobierno romano. Trátase de coordinar, de armonizar, de llevar a cabo. Esta será la obra fundamental del período siguiente (367—mediados del siglo III antes de Jesucristo) y del personal gubernamental, que, a la cabeza del Estado, ha de reemplazar al viejo patriciado: la nobleza patricio-plebeya.

CAPITULO III

FORMA FINAL DE LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA

I.—La decadencia del patriciado y los progresos de la plebe

El período que se extiende desde las leyes licinianas (367 antes de Jesucristo) hasta mediados del siglo III, época de escasos fundamentos y de complejos acontecimientos, desempeña un papel particularmente importante en la elaboración difinitiva de la Constitución romana. Los dos grandes factores que ya hemos visto entrar en línea de batalla y que a continuación volveremos a encontrar constantemente—factor interior y factor exterior,—continúan ejerciendo si-

---

Bibliografía.—*Textos.*—Tito Livio, VII-X (hasta 293 a. J.), *Periochae* de los Libros IX-XX (v. Floro, I, 9-21, sobre todo 17; Eutropio, II, 5-III, 7; Orosio, III, 4- IV, 13); Dionisio de Halicarnaso, *XIV-XX* (en fragmentos); H. R. F., *passim*; O. R. F., págs. 1-3; Dión Casio, VII, 30-XII (fragmentos, v. Zonaras, VII, 25-VIII, 20); Diodoro, XV, 90-X XXI-XXIV (fragmentos); Plutarco, *Pirro*, *Fabio*, *Máximo*, *Marcelo*; *De Viris illustribus*, 26-41.

Inscripciones.—*Fastos consulares.* *C. I. L.*, I², p. 126-140; *C. I. L.*, I², 2, 6-9 (*Elogio* de los Escipiones); p. 192, 8 (*id.* de L. Papirio Cursor), 9-10 (*id.* de Apio Claudio Ceco), p. 193, 11 (*id.* C. Duilio).

Obras principales.—**XXIII**, III, 197-230; 336-350; V, 8-102; 177-194; 383-405; **XXII**, I, 215-240; IV, 263-289; **XXIX**, II. 217-240; III, 327-381; **XXI**, 65-67; 83-87; 151-153; **II**, 86-134; 190-194; **X**, III, 166-173 (K. J. Beloch; 442-447 (K. J. Neumann); **XXVI**, 387-403; 417-418; **IX**, I, 76-86; 93-95; 130-132; 136-140; **XXVII**, 27-32; **XVI**, I, 229-411; **XXXI**, 73 sig.; **XX**, II, 92-102; **XIX**, véase la referencia en el capítulo precedente; **XVIII**, I, 51 sig.; **XIII**, 227-306; **LIX**, 113 y sigs.

multáneamente su acción. Esta es, en efecto, la época de la sumisión del Lacio, de la conquista de Italia y de la primera guerra púnica; y estos acontecimientos exteriores, tan decisivos para la formación de la grandeza romana, han dejado su profunda huella en la evolución constitucional. Desde este punto de vista, tres hechos esenciales se colocan en primera fila: la decadencia del patriciado, los progresos de la plebe, la dislocación de los antiguos partidos y la formación de la nobleza patricio-plebeya.

1.° *La decadencia del patriciado.*—Sensible ya a fines de la época real, acelerada en el curso de la lucha de los dos órdenes, la decadencia del patriciado se precipita después de la promulgación de las leyes licinianas y de los éxitos decisivos de la plebe.

Las causas de este fenómeno son, a la vez, de orden material y moral. *a*) De orden material. Estas causas se traducen por dos hechos paralelos y simétricos: la desaparición de numerosas *gentes* y el desmembramiento de otras. El número de *gentes* patricias conocidas, primitivamente setenta y tres, baja a veinticuatro cuando las leyes licinianas y bajará a veinte entre 367 y 210 antes de Jesucristo. Esta disminución supone para el patriciado un doble debilitamiento por la reducción del número de *gentes* y, a la vez, por la emancipación de clientes, consecuencia, ésta, necesaria. Por otra parte, las *gentes* supervivientes se desmembran en familias cada vez más independientes, teniendo por consecuencia la desaparición gradual de esta célula constitutiva del patriciado: le *gens*. *b*) De orden moral. El patriciado representa lo pretérito; ya no es más, y él lo sabe, que la supervivencia de un tiempo desaparecido. Su desmoralización será paralela a su debilitamiento material.

La creciente decadencia del patriciado y la correlativa disminución de su influencia en la política general, se mar-

can clarísimamente en la composición del cuerpo que, hasta entonces, había sido su propia encarnación y consiguiente fortaleza: el Senado. El patriciado, que antes de 400 reunía la unanimidad en el Senado, aún conserva en él, en el siglo IV, una fuerte mayoría (ciento treinta patricios curules, contra sesenta y cinco plebeyos). Desde fines del siglo III, en 216 antes de Jesucristo, perderá esta misma mayoría; setenta y tres patricios curules contra setenta y cinco plebeyos, proporción que, naturalmente, debería ser mucho más considerable para los senadores no curules. El movimiento se acentuó aún en los últimos años del siglo III y primeros del II. En 179 antes de Jesucristo, el patriciado no tendrá ya en el Senado más que ochenta y ocho asientos contra doscientos diez y seis de los plebeyos.

2.° *Los progresos de la plebe.*—Los progresos de la plebe, en la segunda mitad del siglo IV y principios del III, continúan de un modo ininterrumpido. Como vimos para la decadencia del patriciado, y por razones análogas, son también aquí de orden material y moral. *a*) De orden material. La plebe aumenta desde el punto de vista numérico. Respecto a este hecho, hay causas internas y externas. Las grandes anexiones territoriales del siglo IV y de principios del III, consecutivas a la sumisión del Lacio y a la unificación de la Italia peninsular, dan por resultado una extensión considerable del derecho de ciudadanía y la creación de numerosos funcionarios nuevos, cuyo efectivo viene, desde el punto de vista numérico, a reforzar automáticamente el elemento plebeyo. No es esto todo. La ciudad de Roma, a raíz de la conquista de Italia, que es, desde el punto de vista de la política exterior, el gran acontecimiento del período, adquiere una importancia cada vez más considerable. La gente va a establecerse en ella; desenvuélvese el comercio y, por esta nueva causa, la población plebeya recibe aún más importantes refuerzos. El patriciado se halla impedido en la

lucha económica por el marco rígido y anticuado de la *gens*. La plebe, por el contrario, no conoce estas trabas. Es esta una clase que se enriquece más y más y, naturalmente, al mismo tiempo que su prosperidad desarrolla su influencia. *b*) De orden moral. En el terreno constitucional, la plebe tiene el impulso propio de los partidos victoriosos, y el prestigio de los éxitos obtenidos la empuja invenciblemente a perseguir otros. La conquista gradual de Italia aumenta, en el seno del Estado romano, la potencia del ejército y, por consecuencia, la del elemento plebeyo, cuyo nervio constituye y cuya preponderancia posee claramente.

Este estado de cosas tiene dos consecuencias importantes desde el punto de vista constitucional: la plebe consuma la conquista de la igualdad política, por una parte; por otra, los comicios tribales adquieren una influencia creciente.

Por una serie de leyes, que se escalonan de 366 a fines del siglo IV antes de Jesucristo, y bajo la dirección de hombres, algunos de los cuales, como M. Curio Dentato y C. Fabricio, han desempeñado un papel de primer orden en la realización de la unidad italiana, la plebe termina de conquistar la igualdad política. La tradición, para la cual no debemos tener, sobre todo, desde el punto de vista cronológico, una confianza demasiado ciega, registra hechos y transmite fechas. 364: acceso de los plebeyos al edilato curul; establecimiento de un turno anual entre los dos colegios de ediles, patricios y plebeyos. 356: acceso de los plebeyos a la dictadura. 351: acceso de los plebeyos a la censura. 342: una ley decide que ambos cónsules podrán ser plebeyos, disposición, sin embargo, puramente teórica, que no hallará sino mucho más tarde, en 172, su realización efectiva. 339: una de las leyes de Publilio Filo estipula que uno de los dos censores habrá de ser, necesariamente, plebeyo. 337: acceso de los plebeyos a la pretura. 300: igual medida para los sacerdotes, en virtud de la ley Ogulnia. Desde

entonces, el patriciado, a excepción de la posesión de hecho de uno de los dos consulados, que conservará hasta 172, ya no guarda más que escasas prerrogativas constitucionales y, lo más frecuentemente, sin importancia real: nombramiento exclusivo para los interreyes, para rey de los sacrificios; para los flamines mayores (sacerdotes de Quirino, de Marte, de Júpiter) y los salios *Palatini* y *Collini*, probablemente, también, de los arvales y de las vestales hasta la ley Papia de 65 antes de Jesucristo, que introducirá un nuevo modo de nombramientos; y, en fin, privilegio de ser inscrito en álbum senatorial en categoría superior a los plebeyos y, por consecuencia, de suministrar el primero de los senadores, el príncipe del Senado, *princeps Senatus*. Pero, por su parte, la plebe conserva un privilegio político de muy diferente importancia: el tribunado, que, salvo el procedimiento inverso de la *transitio ad plebem*, quedará siempre, por definición, rigurosamente vedado a los patricios.

La función creciente de los comicios tribales en el curso del período, halla su expresión simultáneamente en el triple dominio legislativo, electoral y jurídico. La evolución es, particularmente, importante desde el punto de vista legislativo. La ley Valeria Horacia de 449, según la fecha fijada por la tradición, habrá dado a los plebiscitos emanados de los comicios tribales pleno valor legal, bajo reserva de la ratificación consecutiva por el Senado (*auctoritas patrum*). Una de las leyes de Publilio Filo, en 339, confirmó esta concesión; pero transformó la sanción senatorial de consecutiva en previa. Finalmente, la ley Hortensia de 287, por medio de una solución radical, suprimirá pura y simplemente para los plebiscitos la necesidad de la *auctoritas patrum*. Los comicios tribales, hasta entonces asamblea legislativa subordinada por relación a los comicios centuriales, pasan cada vez más al primer término. Los comicios centuriales no conservan ya, de hecho, más que el voto de algunas leyes

particularmente importantes, a saber: el voto de la guerra, de la paz y de los tratados de alianza, por una parte, y, por otra, la ley relativa a la investidura de la magistratura censorial.

Desde el punto de vista electoral, la evolución es análoga y simétrica. La asamblea tribal, que desde 476—según la tradición—elegía los tribunos y los ediles plebeyos, recibe la prerrogativa de nombrar, sucesivamente, los cuestores (447), los ediles curules (365), seis (362), después diez y séis (311), luego los veinticuatro (desde el siglo III) tribunos militares regulares, *tribuni militum comitiati* o *a populo*, y los tribunos de las legiones suplementarias, *tribuni militum rufuli*, quedando para elección los cónsules y otros directores del ejército.

En fin, en materia jurídica, la asamblea tribal se declara competente para todos los asuntos susceptibles de entrañar una multa importante. La ley Aternia Tarpeya, que la tradición coloca en 454 antes de Jesucristo, había fijado en dos ovejas y treinta bueyes, valor asimilado más tarde por la ley Julia Papiria (430) a 3,020 ases en numerario, el máximo de la multa (*multa suprema*) que podrán pronunciar los magistrados superiores. Toda multa superior a esta cifra fué devuelta al juicio del pueblo, por medio de los comicios tribales.

II.—Nueva clasificación de los partidos y formación de la nobleza patricio-plebeya

La decadencia del patriciado y el progreso de la plebe entrañan una doble consecuencia, negativa, la una—la dislocación de los antiguos partidos—, y positiva, la otra—formación de la nobleza patricio-plebeya que, a la cabeza del Gobierno, reemplazará al antiguo personal patricio.

Hasta entonces, patriciado de una parte y plebe de la

otra, habían, de un modo general, formado dos bloques, uno contra otro. A continuación del voto de las leyes licinianas y como consecuencia de la nueva situación política creada por este acto decisivo, los dos partidos, tanto el vencedor como el vencido, se fraccionan. En el seno de cada uno de ellos se constituye una derecha y una izquierda ; una fracción de intransigentes y una fracción de oportunistas. En el patriciado se encuentran intransigentes—la derecha del partido—que no se resignan a la derrota ni a las concesiones arrancadas a la fuerza por la plebe ; y un elemento liberal—la izquierda—que se allana a los hechos consumados y se muestra dispuesta a marchar con la fracción más rica y más conservadora de la plebe. Los jefes del grupo patricio intransigente—los ultras del siglo IV y de principios del III antes de Jesucristo—serán Apio Claudio, censor en 312 ; L. Postumio Gemelo, cónsul por vez primera en 305, por segunda en 294 y por tercera en 291. Los jefes de la fracción moderada, P. Valerio Publícola, cónsul en 352 y, sobre todo, Q. Fabio Ruliano, cónsul por primera vez en 322, la segunda en 310, la tercera en 308, la cuarta en 297 y la quinta, en fin, en 295.

En la plebe se opera un fraccionamiento análogo : los ricos—la derecha del partido—que han conquistado la igualdad política con el patriciado, convertidos en *beati possidentes*, no piden nada más. Para los pobres, por el contrario—la izquierda—la conquista de la igualdad política no es más que el preludio de la evolución necesaria, y hasta, para un gran número de ellos, la revolución social. Las dos fracciones se hallan así, claramente, una frente a otra. Hasta entonces, merced a concesiones mutuas, habían marchado bien o mal—con frecuencia más mal que bien—de acuerdo. De las tres leyes licinianas, una, la coparticipación del consulado, era en ventaja de la plebe rica ; las otras dos, la abolición de las deudas y la ley agraria, habían sido presentadas

en favor de la plebe pobre. Durante los años que siguen, las reivindicaciones sociales de la plebe se multiplican y se exasperan. En 359 antes de Jesucristo, un levantamiento de la plebe parece inminente. Un plebiscito, propuesto por los tribunos M. Duilio y C. Menenio, confirma la estipulación de las XII Tablas en lo relativo al interés legal. En 352, el cónsul C. Marcio Rutilo, hace votar una ley por la que se estableció una comisión de cinco miembros encargada de aliviar, con diversas medidas, la condición de los deudores. En 347, la tasa legal del interés es fijado en un 4 1/6 por 100 (*fœnus semunciarum*) para el año de diez meses, escalonado el pago en cuatro plazos, el primero al contado y los otros tres en forma de vencimientos anuales.

A pesar de estos paliativos, la cuestión de las deudas no dejó de ser problema difícil y la usura continuó agobiando como en el pasado. El resultado fué la insurrección del ejército romano de Campania, en 343. Este ejército, en el que abundaban los deudores entrampados, marchó sobre Roma. El dictador M. Valerio Corvo tuvo que hacer concesiones y, aparte de diversas estipulaciones relativas al régimen de las deudas, acordó que ningún soldado pudiera ser licenciado del servicio más que a petición propia. Al año siguiente, el plebiscito Genucio determinó nuevas penalidades contra la usura, y, gracias a estos repetidos paliativos, la agitación plebeya llegó a apaciguarse.

Este movimiento, de naturaleza no ya política, sino estrictamente social, había sido, como tal, dirigido indistintamente contra todos los ricos, tanto patricios como plebeyos. El resultado lógico fué unir a todos los interesados y acercar, para una acción común, a todas las fracciones moderadas del patriciado y de la plebe. Esta coalición de los intereses materiales se formó un programa muy preciso, integrado por tres artículos fundamentales : aceptación sin reservas de los hechos consumados ; arreglo para ejercer el

poder en común; medidas de gobierno contra las dos fracciones extremas: los intransigentes del patriciado—los reaccionarios—y de la plebe—los proletarios. Los protagonistas de esta política fueron hombres notables: por el lado patricio, P. Valerio Publícola y, sobre todo, Q. Fabio Ruliano, nombrados ya, anteriormente. Por el lado plebeyo, Q. Publilio Filo, cuatro veces cónsul (339-327-320-315), dictador y censor; P. Decio Mus, cónsul en 340, en el mismo año en que debía caer en el campo de batalla de Veseris, y su hijo, P. Decio Mus, cónsul cuatro veces (312-308-297-295), que fué muerto en Sentino; C. Marcio Rutilo, cuatro veces cónsul (357-352-344-342) y dictador, y M. Curio Dentato, tres veces cónsul (290-275-274), el ilustre vencedor de Pirro.

En favor de la plebe rural, que, sobre todo, aspiraba a satisfacciones materiales, la nobleza del poder tomó eficacísimas medidas. En 326 antes de Jesucristo, una ley Poetelia Papiria, votada a iniciativa de los dos cónsules, C. Poetelio Libo y L. Papirio Cursor, ordenó la supresión del encarcelamiento por deudas, *nexus*, y la libertad de los prisioneros por esta causa. Fueron fundadas numerosas colonias, en beneficio, sobre todo, de la plebe rural—colonias latinas, pero con participación importante del elemento romano: 314, Luceries, en Apulia; 313, Suessa, Aurunca, Satícula, en el Samnio, Pontia, en la isla del mismo nombre; 312, Interamna Lirinas; 303, Sora, Alba Fucensis; 299, Narnia, en Umbría; 298, Carseoli, en los Ecuos; 291, Venusia, en Apulia; 289, Hatria, en el Piceno—o colonias de ciudadanos: 296, Minturnes y Sinuessa, en Campania; 286, Sena Gallica, en Umbría y Castro Novo en el Piceno. En fin, las largas guerras, que dieron por resultado la formación de la unidad italiana, dieron lugar a numerosas y abundantes distribuciones de botín, medidas todas hábiles,

que atrajeron al total de la plebe rural a la causa de la nobleza gubernamental.

Pero a derecha e izquierda del bloque nobiliario patricio-plebeyo, subsistían dos elementos activos de oposición: los intransigentes del patriciado, por una parte, y el proletariado plebeyo urbano, de importancia numérica creciente sin cesar, por la otra. Mientras estas dos fracciones permanecieron divididas, fueron impotentes contra la nobleza patricio-plebeya del poder. La situación cambió a fines del siglo IV. Un hombre de genio, Apio Claudio, logró reunirlas en una acción común; y esta coalición imprevista les dió, al menos, por un instante, la dirección de los negocios.

III.—La censura de Apio Claudio

Apio Claudio, un patricio de selecta cuna, encarna una de las personalidades más eminentes y más curiosas de su época. Ha recorrido una carrera política muy brillante; ha sido tres veces tribuno militar, cuestor, dos veces edil curul, tres pretor, tres interrey, dos cónsul (307 y 296), dictador y censor. No es hombre de guerra, como sus contemporáneos P. Decio Mus, Q. Fabio Ruliano, C. Fabricio Luscino y M. Curio Dentato; sino un gran político, un notable administrador, un espíritu muy culto y, en el dominio intelectual, muy adelantado a la vez a su tiempo y a su medio. Desde el punto de vista político, es un patricio de la derecha, un intransigente, un encarnizado enemigo de la nobleza patricio-plebeya, medio siglo ya en el poder. Aislados los dos elementos extremos—patricios de la derecha y plebeyos de la izquierda—permanecían inactivos. La gran idea de Apio Claudio, la genial idea, fué la de unirlos, respondiendo así a la coalición del centro con la de los extremos.

Las circunstancias exteriores, cuya repercusión ha sido siempre, y nunca se repetirá bastante, tan potente en la

evolución de la Constitución romana, facilitaron a Apio Claudio la ocasión de realizar su programa en condiciones excepcionales. El comienzo de las grandes coaliciones italianas—samnitas, etruscos, umbrios, galos—en 310, exigía de Roma sacrificios de hombres y de dinero que la Constitución tradicional, fundada únicamente sobre el régimen de la propiedad territorial, era incapaz de proporcionarle. Pero al lado del mal estaba el remedio. La agricultura, ya desde largo tiempo, había dejado de ser la base única y exclusiva de la economía romana. Gracias al desarrollo de la industria y del comercio había nacido la fortuna mobiliaria; reclutamiento y presupuesto romano podían—tal vez deberíamos decir: debían—tenerlo en cuenta, en adelante. Bastaba hacer sitio en el mecanismo constitucional a este nuevo elemento, para obtener los soldados y los tributos suplementarios que exigía imperiosamente el asalto supremo de Italia casi entera, coligada contra el Estado romano. Política exterior y política interior se hallaban así, para Apio Claudio, obligadas a obedecer a necesidades paralelas y, en la práctica, a converger hacia el mismo fin.

Sobre todo, en el curso de su censura, de 312 a 308, coronamiento, pero no fin de su carrera, fué cuando Apio Claudio se esforzó en dar cuerpo a sus ideas políticas. La presencia a su lado de un hombre insignificante, verdadero comparsa que se limitará a seguir sus pasos, C. Plaucio Venox, le permitirá aplicar con toda libertad y sin obstáculo su programa.

En el momento en que Apio Claudio ocupó su sitio, la nobleza patricio-plebeya, desde medio siglo atrás, poseía un verdadero monopolio gubernamental, detentando sólidamente todos los órganos del Estado, el Senado, los comicios, las magistraturas. Por un empleo sistemático y hábil de sus poderes censoriales, Apio Claudio trató de arrebatárselos. En el Senado la acometió doblemente: ex-

cluyó de la asamblea a algunos de sus miembros más influyentes e hizo entrar en él, por el contrario, hijos de libertos que podían, aliándose a la fracción intransigente del patriciado, desplazar la mayoría. Los magistrados nombrados por elección debían ser lo que eran los comicios electorales mismos. Por esto Apio Claudio atacó directamente la composición de los comicios. Tito Livio (1) resume su acción política respecto a este punto, con una frase tan breve como exacta : «Habiendo repartido los *humiles* en todas las tribus, corrompió así el «Foro» y el «Campo de Marte» ; «*humilibus per omnes tribus divisis, Forum et Campum corrupit*». Apio ha distribuído, pues, los *humiles* a través de todas las tribus, y el resultado de esta medida, según el historiador latino, ha sido corromper los comicios tribales (Foro) y los comicios centuriales (Campo de Marte). Esta alegación, para ser perfectamente justificada, no deja de exigir algunas palabras de comentario.

Estos humildes, *humiles*, introducidos así por Apio Claudio en todas las tribus sin excepción, comprendían dos categorías principales y distintas. *Humiles*, unos, lo eran por razón de su pobreza—los proletarios o *capite censi*, que no poseían ni el censo mínimo de la quinta clase—otros, por razón de su nacimiento—los *libertini* o libertos. Gran número de estos últimos gozaban de bienestar y hasta de riquezas ; pero riquezas mobiliarias solamente, situación social que entrañaba, según disponía la Constitución, la exclusión de las cinco clases. Estas dos categorías eran objeto de un trato especial en los comicios centuriales y en los tribales a la vez. En el seno de los comicios centuriales, unos y otros se amontonaban en una misma centuria, la de los proletarios, que debía, teóricamente, votar la última y que, en razón del voto sucesivo de las clases, nunca,

(1) Liv., IX, 46, 11-12.

en la práctica, llegaba a emitir sufragio. En los comicios por tribus, según un procedimiento análogo, todos los *humiles* se consideraban correspondientes a las cuatro tribus urbanas, con exclusión de la asamblea de las treinta y una tribus rústicas. Por medios diferentes, el resultado, desde el punto de vista político, era el mismo en los dos casos: su anulación casi completa. Apio Claudio tomó en su favor dos medidas decisivas. En los comicios centuriales, en donde la fortuna mobiliaria se tomó en lo sucesivo como principio de reparto, junto al tradicional de riqueza territorial, los *libertini* fueron considerados, igual que los demás ciudadanos, como correspondientes a la clase y a la centuria a que su riqueza les daba derecho eventual. En lo que concierne a los comicios tribales, los *humiles*—proletarios o libertos—fueron repartidos sin reservas en el total de las treinta y cinco tribus rústicas, como los otros. La consecuencia de esta doble innovación—y este era el objetivo perseguido—debía ser dislocar la mayoría en los comicios en provecho del patriciado intransigente y en detrimento de la nobleza patricio-plebeya.

Hábil y notablemente concebida, tanto en su principio como en sus medios de aplicación, la política de Apio Claudio daba un golpe terrible a la nobleza gubernamental. Por ella, antes del siglo III logrará su triunfo en la crisis decisiva. Duramente maltratada, no por ello desesperó y decidióse a todo. Los dos cónsules de 311, dos de sus más ardientes partidarios, C. Junio Bubulco y Q. Emilio Barbula, se negaron a reconocer el Senado tal como Apio Claudio acababa de reconstituirlo, y, considerando sin valor alguno las innovaciones del censor, convocaron pura y simplemente al Senado anterior. Al contrario, la nueva organización de los comicios subsistió integralmente, y los censores de 307, C. Junio Bubulco y M. Valerio Máximo, no se atrevieron o no pudieron implantar sus proyectos.

Esto era solamente un compás de espera. Tres años más tarde, rehecha de su sorpresa, la nobleza tomó de nuevo, y vigorosamente, la ofensiva, y llevó a la censura a sus dos jefes: al patricio Q. Fabio Ruliano y al plebeyo P. Decio Mus. Esta censura constituyó, en la medida en que lo permitían las necesidades exteriores del Estado, una reacción tan completa como era posible contra la obra de Apio Claudio. El Senado fué severamente expurgado. En el seno de los comicios tribales, proletarios y *libertini* fueron de nuevo relegados a las cuatro tribus urbanas, medida que devolvía a la propiedad territorial el eje y el centro de gravedad de la asamblea. Solamente la nueva organización centurial—ruptura del monopolio territorial y hueco abierto en lo sucesivo a la fortuna mobiliaria—convertida en una necesidad para el Estado romano y a la cual, por consiguiente, no se podía tocar, permaneció intacta.

Más tarde aún, no obstante, será hallado de nuevo Apio Claudio frente a su oposición patricia intransigente. En 300 antes de Jesucristo combate el voto de la ley Ogulnia que abre el sacerdocio a los plebeyos. En 297, se enfronta de nuevo con su antiguo adversario Q. Fabio Ruliano candidato a un cuarto consulado. En 296 entra en conflicto con su colega plebeyo L. Volumnio. Pretor en 295 tendrá aún discusiones con Fabio; pero esto, en lo sucesivo, no serán ya más que episodios sin importancia. La obra política de Apio Claudio había recibido un golpe de muerte durante la censura de 304 y el conflicto se terminó con la victoria difinitiva de la nobleza patricio-plebeya triunfante de los dos elementos extremos—patriciado intransigente y proletariado plebeyo—coligados un instante para arrebatarle su monopolio gubernamental.

IV.—Las grandes reformas constitucionales del siglo III

La nobleza patricio-plebeya había alcanzado una gran victoria; pero—defecto acostumbrado de la vida política—cometió la torpeza de creerla más completa aún de lo que era en realidad, y, para remate, la imprudencia de dejarlo ver demasiado. Su éxito sobre la coalición formada por Apio Claudio lo debía al fiel apoyo de las clases medias, y, más que nada, a la de los pequeños proletarios rurales que constituían lo más considerable de sus fuerzas. Tras la victoria pensó—grave error táctico—poder descuidar en lo sucesivo a sus aliados de la víspera. El despertar iba a ser muy duro y estaba muy próximo. La cuestión de las deudas, aplacada por un instante a fuerza de paliativos, pero siempre latente, retoñó bruscamente en aguda forma. Un nuevo movimiento provocado, no por el proletariado urbano, sino, esta vez, por el elemento plebeyo rural, el de los pequeños propietarios, las grandes víctimas del régimen de las deudas, estalló en 287 antes de Jesucristo, y la plebe, como antaño en el Monte Sagrado, se dividió en el Janículo. Q. Hortensio, nombrado dictador, necesitó hacer serias concesiones e hizo votar por los comicios centuriales las célebres leyes que llevan su nombre. A más de una amnistía y de un aligeramiento de las deudas, dos medidas de circunstancias, la más importante de entre ellas fué una ley constitucional del primer jefe, que suprimió para los plebiscitos la tradicional necesidad de la ratificación senatorial. En adelante los plebiscitos votados por los comicios tribales adquirieron — sin intervención alguna del Senado—valor legal para todos los ciudadanos. Poco tiempo después, un plebiscito análogo propuesto por un tal Menio, ordenó que la sanción senatorial, la *auctoritas patrum*, en

materia electoral, precediese a la elección, y con ello le arrebató toda su importancia práctica.

Todas ellas eran graves innovaciones constitucionales que, por reflejo, tenían sensible alcance sobre las prerrogativas gubernamentales de la nobleza patricio-plebeya y sobre su órgano esencial, el Senado. Gracias a la experiencia adquirida y a la discreción de su política; gracias, también, a los grandes acontecimientos exteriores que, en el curso del siglo III amortiguaron las luchas de partidos, la nobleza pudo impedir que estas novedades legislativas produjesen todos sus efectos; pero no es menos verdad que las leyes de Hortensio, dejando para lo sucesivo sin freno la influencia de los comicios, daba un primero y gravísimo golpe a la armazón constitucional romana, tal cual la habían forjado dos siglos de experiencias y de esfuerzos.

Desde el punto de vista de la política interior, el hecho capital para el período que se extiende desde el voto de las leyes licinianas hasta el comienzo de la segunda guerra púnica (367-218), es el gobierno de la nobleza patricio-plebeya, el que hereda y reemplaza al viejo patriciado. Pero esta nobleza no ha trabajado para sí misma. Patriota y clarividente, ha trabajado también para el Estado. El asalto al poder se refuerza con una obra de coordinación y de armonización de los diversos órganos constitucionales. Estos órganos existían ya en globo, según hemos visto, bajo el régimen patricio; pero aplicando a las instituciones del pasado el espíritu conservador y tradicionalista que ha sido siempre una de las características fundamentales del genio romano, la nobleza patricio-plebeya se impuso la tarea de poner en concierto los elementos dispares y hasta, con frecuencia, antagónicos, que le había legado el pasado. El bello equilibrio y la flexibilidad que caracterizaron a la Constitución romana en el siglo III, aparecen, así, en gran parte, como concepción y obra suyas.

Este trabajo de armonización ha operado en los tres grandes órganos del Estado romano: los comicios, las magistraturas, el Senado. Esforcémonos por extraer sus rasgos esenciales.

I. Comicios.—La obra concierne al conjunto de los comicios bajo su triple forma curial, centurial y tribal, y apunta, a la vez, a su composición y su competencia. Los comicios curiales, por tradición, no admitían más que ciudadanos que formasen parte de una *gens*, es decir, los patricios y sus clientes. Los comicios centuriales y los tribales, constituían el conjunto de los ciudadanos patricios y plebeyos; pero con la diferencia de que el elemento preponderante difería en las dos asambleas: la mayoría, en los comicios centuriales, pertenecía a los más ricos, las diez y ocho centurias de jinetes y el conjunto de la primera clase, y en los comicios tribales correspondía a las clases medias, pequeños propietarios rurales que dominaban en las treinta y una tribus rústicas. No cambió en nada la composición de los comicios tribales tal como ésta había sido fijada a consecuencia del fracaso de Apio Claudio; pero los comicios curiales y centuriales fueron objeto de una doble transformación.

En los comicios curiales, los plebeyos entraron al lado de los patricios. No se conoce con precisión la fecha de la innovación; pero, seguramente, es anterior a los últimos años del siglo III antes de Jesucristo, pues en 209 se ve un plebeyo revestido del cargo de gran curión.

Para los comicios centuriales no es dudoso que la reforma constitucional se fijara a mediados del siglo III, sin que pueda afirmarse con exactitud si fué bajo la censura de C. Aurelio Cotta y M. Fabio Buteo, en 241. Sistemática y compleja esta reforma ha obrado a la vez en la composición y en el funcionamiento de los comicios. Desde el punto de vista de la composición, introduce dos innovaciones capitales. En

primer lugar ha hecho cesar la flagrante desigualdad en el número de las centurias entre las diversas clases. En virtud del sistema centurial anterior, había diez y ocho centurias de caballería, ochenta de la primera clase, veinte en cada una de las segunda, tercera y cuarta ; treinta para la quinta, a las que conviene añadir las dos centurias de obreros técnicos agregados a la segunda clase, y las dos centurias de músicos incorporados a la cuarta. En fin, fuera de clase y en el grado inferior de la jerarquía, la centuria de los proletarios o *capite censi*. En lo sucesivo, por una nivelación general, cada clase comprende un total uniforme de setenta centurias a razón de dos (35 × 2) por tribu, o sea, una de *seniores* y otra de *juniores* ; las diez y ocho centurias ecuestres, las dos de obreros, las dos de músicos y la centuria de los proletarios o *capite censi*, subsisten sin variación. El resultado de esta reorganización fué doble : por una parte, aumento global del número de centurias que se vió elevado de 193 a 373, y, por consecuencia, casi duplicado. Por otra parte, mutación sensible de la mayoría. Hasta entonces, unida a las diez y ocho centurias ecuestres, la primera clase formaba por sí sola—98 por 193—la mayoría absoluta, y, salvo discusiones excepcionales en el seno de la primera clase, el derecho de voto de las demás resultaba, lo más frecuentemente, teórico. A consecuencia de la reforma fué preciso, para reunir una mayoría—o sea 187 unidades votantes por 373—en todo estado de causa y hasta admitiendo la unanimidad de voto de las clases superiores, descender hasta la tercera clase inclusive. La primera consecuencia, pues, de la reforma, fué la ampliación de la mayoría y, por lo tanto, del país legal.

En segundo lugar, esta reforma tiende a armonizar los dos sistemas centurial y tribal, bases constitucionales de las dos grandes asambleas del Estado. La reforma centurial de Apio Claudio, por el nuevo sitio ofrecido a la rique-

za mobiliaria, había roto la tradicional relación que unía a las clases y a las tribus. La reforma del siglo III la restableció, disponiendo que cada clase contase uniformemente setenta centurias a razón de dos—una de *seniores* y otra de *juniores*—por cada una de las treinta y cinco tribus. Y como la censura de 304, reacción contra la obra de Apio Claudio, ha excluído de las 31 tribus rústicas, para incorporarlos a las 4 tribus urbanas, los ciudadanos no propietarios territoriales, la influencia de la propiedad territorial, encarnada esencialmente por los grandes o pequeños propietarios rurales, se ve acrecentada, en el seno de los comicios centuriales, en considerables proporciones. Así es como en último análisis el elemento rural, sólido y tradicional asiento del Estado romano, se convierte en el principal beneficiario de la nueva organización.

La reforma llevada al funcionamiento de los comicios centuriales acentuó aún más este carácter. Anteriormente y en virtud del sistema de la prerrogativa, las diez y ocho centurias ecuestres ejercían una influencia directa, material, y aun más, moral, sobre el voto de las centurias siguientes. En adelante la centuria designada a votar la primera, la prerrogativa, fué sacada del total de la primera clase, excepción hecha de las diez y ocho centurias ecuestres y de las centurias de *seniores*. Por lo demás, la reforma se limitó a esto. Después de la prerrogativa emitían sufragio las diez y ocho centurias ecuestres, y, luego, las clases en orden descendente, hasta alcanzar la mayoría legal.

La reforma de los comicios centuriales no tuvo por consecuencia hacer absolutamente democrática la composición de esta asamblea—excluyóse de ella, de hecho, a todos los que no poseían el mínimo de censo (50,000 ases) exigido para la tercera clase, y, por consecuencia, se dejó la mayoría en manos de los ricos y de las clases medias—ni siquiera ponerla, a este fin, en el mismo plan que los co-

micios tribales; pero, como ha escrito muy justamente Dionisio de Halicarnaso (1), la hizo «más democrática de lo que había sido hasta entonces». Al garantizar en todos los casos el voto de la tercera clase, aseguró a las clases medias—de hecho, al partido de la democracia rural—una participación efectiva en el sufragio, más amplia que en el pasado. Pero estas clases medias rurales, dueñas de las 31 tribus rústicas, dominaban ya en los comicios tribales. La reforma de los comicios centuriales tendió, pues, a dar la preponderancia a los mismos electores, los de las clases medias, en las dos asambleas. Ella representa, pues, una de las piezas esenciales del trabajo de armonización constitucional que, en el campo de la política interior, caracteriza el período de los siglos IV y III antes de Jesucristo.

Una obra de coordinación simétrica se efectúa para la competencia de los comicios. La demarcación constitucional entre comicios curiales y centuriales, había sido fijada desde el primer siglo de la República. Los comicios centuriales habían atraído hacia sí el conjunto de las atribuciones electorales legislativas y jurídicas, no conservando los comicios curiales más que el voto de la ley de investidura de los magistrados a *imperium*, la *lex curiata de imperio*. El voto de esta ley había acabado, además, por convertirse en un simple formulismo, en el que los 30 lictores, asistidos por tres augures, bastaban para representar la asamblea legal de las treinta curias.

Pero, si los comicios curiales apenas eran nada, los comicios centuriales habían visto elevarse a su lado una nueva asamblea, los comicios tribales, que más y más tendían a suplantarlos. En presencia de esta concurrencia creciente, la necesidad de una línea de demarcación precisa no tardó en hacerse sentir en toda esfera de competencia de los co-

(1) DIONISIO DE HALICARNASO, IV, 21.

micios centuriales, es decir, desde el triple punto de vista legislativo, electoral y jurídico.

a) *Legislativo.*—Los comicios centuriales habían sido hasta mediados del siglo IV la gran asamblea legislativa del pueblo romano. Pero, muy pronto, los comicios tribales reivindicaron, para sus plebiscitos, las prerrogativas legales que la Constitución vinculaba en las leyes centuriales. Este valor, acordado por las leyes Valeria Horacia, de 449, y Publilia Filonis, de 339, bajo reserva de la *auctoritas patrum*, consecutiva, al principio, previa, después, halló su sanción definitiva, y en lo sucesivo sin condición, en la ley Hortensia de 287, siendo una señalada victoria para la democracia, en general, y la democracia campesina, en particular. Desde mediados del siglo IV, emanando las proposiciones de ley de la iniciativa de los prefectos, fueron, por regla general, llevadas ante los comicios tribales. Después de la ley Hortensia, las leyes presentadas por los cónsules siguieron una vía análoga.

Se acordó desde entonces, entre las dos asambleas deliberantes, un reparto preciso de atribuciones legislativas. Los comicios tribales reemplazaron a los comicios centuriales, como gran asamblea legislativa romana, salvo para dos grupos de leyes que permanecieron siendo del dominio exclusivo de estos últimos: las leyes concernientes a la declaración de guerra, la firma de la paz y la conclusión de tratados, por una parte, y por la otra, la ley que, cada cinco años—*lex de censoria potestate*—investía de su poder a los censores.

b) *Electoral.*—Análogo reparto de atribuciones se efectuó en el terreno electoral. Los comicios centuriales conservaron la elección de los magistrados superiores: cónsules, censores y pretores. Los comicios tribales, la de los magistrados inferiores: cuestores, ediles curules, los 24 tribunos militares de las legiones normales y, naturalmente,

la de los magistrados puramente plebeyos: tribunos y ediles de la plebe.

c) *Jurídico.*—El reparto de atribuciones entre las dos asambleas se operó de acuerdo con la naturaleza de los negocios. Todas las causas criminales quedaron, como en el pasado, de incumbencia de los comicios centuriales. En cambio, todas las causas que entrañaban una multa superior a la *multa* suprema de 3,020 ases, máximo previsto por las leyes Aternia Tarpeya de 454, decenviral, y Julia Papiria de 430, pasaron a los comicios tribales.

II. MAGISTRATURAS.—La necesidad de una obra de coordinación era tan urgente para las magistraturas como para los comicios. Este trabajo debía, necesariamente, contener dos partes: coordinar entre ellas las magistraturas patricias, creadas sin plan de conjunto y bajo la acción, a la vez, de las necesidades de la política exterior y, en el interior, de las luchas de los partidos; poner en armonía las magistraturas patricias y plebeyas, de las cuales, unas, eran antagónicas—las magistraturas patricias y el tribunado—y otras—los dos edilatos curul y plebeyo—constituían verdaderos duplicados.

El trabajo de armonización entre las magistraturas patricias abarcó tres puntos: la acumulación, la renovación, las condiciones de edad.—a) *Acumulación*: Un plebiscito de 342 antes de Jesucristo, cuyo autor es desconocido, prohibe acumular dos magistraturas el mismo año. No obstante, lo prohibitivo de la acumulación no se refería a las magistraturas extraordinarias: dictadura, jefatura de la caballería, ni a la censura.—b) *Renovación*, bajo dos formas: prolongación inmediata—*continuatio*—y renovación tras una interrupción más o menos larga—*iteratio*. Un segundo plebiscito de 342 prohibe la renovación de una misma magistratura en un lapso de diez años y, en 265, otra ley, la reelección de un mismo ciudadano para la censura.—c) *Con-*

diciones de edad: Desde el siglo III queda prohibido a los magistrados curules pretender, en el transcurso de su magistratura, otra magistratura curul. En los primeros años del siglo II, esta estipulación se hizo aplicable a todas las magistraturas sin excepción. En esta materia hubo, sin duda, una serie de leyes y de usos cuyos pormenores se han perdido. Sólo conocemos la codificación final, de la cual ignoramos si innovaba o no, y hasta qué punto, la ley Villia Annalis de 180 antes de Jesucristo. Tito Livio la definió en los términos siguientes: «Los antiguos designaban con el nombre de ley anual la que fija la edad de acceso a la magistratura». Esta ley Villia estipula cierto número de condiciones precisas, aplicables a la gestión de las diferentes magistraturas. Primeramente, la fecha inicial de entrada en la carrera de los honores. Se necesitaba, condición previa, haber servido y terminado diez campañas, *stipendia*. Comenzando el servicio militar a los diez y siete años, no se podía, pues, pretender la primera de las magistraturas, especialmente la cuestura, antes de la edad mínima de veintiocho años. Después, la jerarquía. La ley fijaba el orden de gestión de las magistraturas, el *cursus honorum*, el *certus ordo magistratuum* de que hablará más tarde Cicerón (1). Esta carrera de honores comprendía tres magistraturas ordinarias: la cuestura, la pretura y el consulado, por orden ascendente. El edilato curul, que no representaba, por otra parte, una obligación estricta para el hombre político, se colocaba, llegado el caso, entre la cuestura y la pretura. Esta jerarquía se completaba con las magistraturas extraordinarias, dictadura y censura, reservadas a antiguos cónsules, y que, por consecuencia, no se obtenían hasta después del consulado. Un intervalo legal mínimo se exigía entre la gestión de dos magistraturas regulares, dos

(1) Cic., *De Leg. agr.* II, 9, 24.

años, el *biennium*, si se trataba de magistraturas propiamente dichas, y solamente un año en el caso de magistraturas plebeyas. En fin, edad legal para el acceso a las diversas magistraturas: cuestura, veintiocho años; pretura, cuarenta; consulado, cuarenta y tres.

La legislación armonizó simultáneamente las dos series de magistraturas patricias y plebeyas. Las magistraturas plebeyas entraron en la serie de las magistraturas públicas con la conquista de la igualdad política por la plebe. El tribunado, primeramente superior al edilato, se colocó, a lo menos por regla general, entre la cuestura y el edilato; y el edilato plebeyo, asentado del mismo modo que el edilato curul, entre el edilato y la pretura. Hay más: el tribunado, la gran magistratura plebeya, fué asimilado gradualmente a las magistraturas del Estado en lo que concernía a las relaciones con el Senado. Los tribunos recibieron el derecho de convocar el Senado, de presidirlo y de provocar su voto. A pesar de todo, no fueron inscritos oficialmente en la lista de senadores, último paso que será dado únicamente en el curso del siguiente período. En fin, condiciones de gestión, análogas a las de las magistraturas del Estado, se aplicaron a los magistrados plebeyos: prohibición de acumulación y, entre dos magistraturas plebeyas sucesivas, intervalo legal mínimo de un año.

III. SENADO.—Ultima medida, en este orden de ideas, fué la reglamentación del reclutamiento senatorial. El Senado, durante los primeros siglos de la República, había sido reclutado por obra de los cónsules o de los magistrados extraordinarios—dictadores, decenviros, tribunos militares de poder consular—que, por una u otra razón, los reemplazaban eventualmente. Estos magistrados poseían, en materia de reclutamiento senatorial, libertad completa; ellos elegían los nuevos senadores ya entre los magistrados curules cesantes del cargo, ya entre simples ciudada-

nos. Una sola limitación se imponía a esta elección: antes de 400, era rigurosamente exigida la cualidad de patricio. Después de esta fecha, en que prácticamente hubo tribunos militares de poder consular plebeyos, el reclutamiento pudo operarse indiferentemente entre todos los ciudadanos romanos, patricios y plebeyos. La cuestión fué suscitada de nuevo y reglamentada en forma sistemática, a fines del siglo IV, hacia 312, por el plebiscito Ovinio, que fijó los dos principios constitucionales siguientes: El nombramiento del Senado debía en lo sucesivo efectuarse por los censores, con la consecuencia de que el hecho, en vez de anual, se convertía en quinquenal como la censura misma. En segundo lugar, los censores tuvieron que nombrar los senadores de entre magistrados cesantes después del último reclutamiento, y con la sola reserva de elegir a los más dignos. Esta importante ley tuvo un triple resultado: regularizó el reclutamiento senatorial hasta entonces irregular y fluctuante; elevó el nivel de la alta asamblea y, por fin, la mantuvo desde entonces en estrecho contacto con los comicios y, por una selección en cierto modo de dos grados, hizo de aquella asamblea la emanación regular del cuerpo electoral romano.

Las grandes reformas constitucionales del siglo III antes de Jesucristo—ley Hortensia de 287 y reforma de los comicios centuriales,—triunfo de las clases medias campesinas, encaminaban al Estado romano hacia un régimen de democracia rural, expresión lógica de una sociedad de campesinos, en la que las numerosas anexiones de territorios, realizadas desde más de un siglo atrás, no habían cesado de reforzar el carácter original. A pesar de la tenaz resistencia de la nobleza gubernamental, el movimiento lento, pero implacable, no se detuvo en el curso de un período de veintitrés años (241-218 a. de J. C.) que separa las dos primeras guerras púnicas, período mal conocido—nos falta

Tito Livio—, pero del que, no obstante, entrevemos con suficiente precisión las líneas esenciales. El elemento campesino posee un jefe capaz, en modo alguno revolucionario; pero, a la vez, patriota y liberal, encarnación perfecta, con este doble título, de la democracia rural: C. Flaminio, cuyos quince años de vida pública (232-217) no serán más que una larga lucha contra la nobleza patricio-plebeya sólidamente instalada en el poder.

Tribuno en 232, C. Flaminio empuña la espada y emprende la lucha en el terreno agrario. Ve la salvación de la sociedad romana en la prosperidad del elemento campesino, y se dispone a conseguir la realización de este programa mediante una amplia política de colonización que inyectará a la ya anémica clase de los pequeños propietarios una sangre generosa y nueva. Por ello propone parcelar y repartir entre los ciudadanos pobres el dominio público del Piceno, conquistado precedentemente a los galos senones. La nobleza que, a título de ocupación, creía poder reservarse el goce exclusivo de él, opuso una resistencia desesperada. El Senado, a quien Flaminio sometió su proyecto, se negó a oír hablar de dicho asunto, y cuando, a pesar del veto senatorial, el tribuno lleva la cuestión ante los comicios, se ve al mismo padre de Flaminio, en virtud de su autoridad paterna, arrancar a su intransigente hijo de la tribuna. La ley, primer obstáculo grave de la soberanía popular ante el monopolio financiero del Senado, primer atentado contra los privilegios de la aristocracia encarnada en la alta asamblea, no por eso dejó de pasar, a pesar del gran escándalo de la aristocracia, que calificó, más tarde, este peligroso precedente, como iniciación de una era de revueltas y de un régimen de demagogia, «el principio de la degeneración para la Constitución romana», escribirá Polibio (1). Cinco años más tarde, Flaminio, go-

(1) Pol., II, 21, 8.

bernador de Sicilia en calidad de pretor, se entregó honradamente a su tarea, y, fenómeno demasiado raro en los anales de los gobernadores romanos, dejó en la memoria de sus administrados un profundo recuerdo de reconocimiento y de estimación.

En 223 antes de Jesucristo, a continuación del gran triunfo de Telamón, volvemos a hallar a Flaminio cónsul encargado de la dirección de la guerra contra los galos cisalpinos. Derrota a los insubres; pero numerosas polémicas con el Senado no le permiten sacar de su victoria todos los resultados que tenía derecho a esperar. Llamado so pretexto de vicio de forma en su elección, tiene que abdicar antes del vencimiento de su mando. La gran popularidad que sigue disfrutando entre el pueblo, especialmente entre el elemento rural, le vale en 220 la censura. En esta nueva función, la más alta que puede asumir un ciudadano, despliega sus habituales cualidades de liberalismo y de patriotismo clarividente. Hostil a las pugnas democráticas, no vaciló, como los censores de 304, en restringir la influencia de los libertos, relegándolos a las cuatro tribus urbanas. La ley Claudia, presentada por el tribuno Q. Claudio, y votada merced a su influencia, ley de partido, sin duda, pero mucho más aún, y, sobre todo, medida de interés general, prohibió a los senadores el gran comercio marítimo, medio eficaz de conservar en el Senado la imparcialidad financiera y la confianza moral que exige su situación excepcional a la cabeza del Estado.

Pero en este mismo momento se anuncia la terrible tormenta de la segunda guerra púnica. Reelegido cónsul en el año 217 antes de Jesucristo, encargado, misión sobrehumanana, de contener a Aníbal, victorioso, Flaminio, a falta de genio militar, sabrá al menos caer como un bravo en la degollina del lago Trasimeno, primer golpe asestado al parti-

do reformador, al que la guerra había de reservar otros muchos.

V.—La constitución republicana en vísperas de las guerras púnicas

«Catón, escribe Cicerón (1), que nos transmite su testimonio, decía con frecuencia que lo que formaba la superioridad de la Constitución romana sobre las otras naciones, es que, éstas, no habían recibido, en su mayor parte, sus instituciones y sus leyes, más que de un solo legislador: la Creta, de Minos, los lacedemonios, de Licurgo, los atenienses, cuya constitución ha sufrido tantos cambios, de Teseo, después de Dracón, de Solón, de Clístenes, de muchos otros aún, y, por fin, cuando parecía y se sentía agonizar, de un sabio: Demetrio de Falerio, que la había reanimado. Mientras que nuestra Roma republicana no ha sido constituída por el espíritu de uno sólo, sino por el concurso de un gran número; ni fijada por la vida de un solo hombre; sino por varios siglos y varias generaciones. No puede hallarse en el mundo, repetía Catón, un genio tan vasto que no se le escape nada, y el concurso de todos los hombres clarividentes de una época, no podría, como previsión, reemplazar las lecciones de la experiencia y del tiempo.»

Y repitiendo la misma tesis de Catón, Polibio (2) dice a su vez:

«En cuanto a los romanos, si han terminado por realizar el mismo ideal de Licurgo, no han llegado a él por un simple razonamiento, sino por medio de numerosas luchas y dificultades; así han sabido, por sus pruebas mismas, cuál era el mejor partido que debían adoptar. De este modo llegaron al mismo resultado que Licurgo y asentaron la Constitución más perfecta que hemos conocido.»

En efecto, la Constitución romana, tal cual la hallamos en plena floración a fines del siglo III antes de Jesucristo, presenta dos caracteres distintivos: no es una Constitución escrita, no es la obra de una sola inteligencia ni la emanación de una sola voluntad, y no es indiferente que un hombre como Catón, un contemporáneo y una autoridad en materia constitucional, se complazca en hacerlo notar

(1) Cic., *De Rep.*, II, I, 2.—(2) Pol., VI, 10, 13-14.

expresamente. Producto de una larga serie de siglos, la Constitución romana condensa los resultados de experiencias tan numerosas como variadas. Los romanos han tenido siempre el temperamento conservador. Ante todo, aspiraban, tendencia profunda de su genio nacional, a no romper jamás con lo pasado, ni aun lo más lejano. Así, entre ellos, la evolución constitucional, si se ha desarrollado en una forma ininterrumpida, también ha caminado lenta y trabajosa. Hacia fines del siglo III, en posesión de todos sus órganos fundamentales, alcanza un grado de equilibrio, al menos, provisional. Es el momento de sacar a la luz sus rasgos distintivos y de desprender brevemente su espíritu.

La célula orgánica de la ciudad romana, como de toda otra ciudad antigua, es el ciudadano: *civis romanus*; pero todos los ciudadanos romanos no lo son en la plenitud absoluta de la palabra. Hay que distinguir desde un principio dos grandes categorías de ciudadanos:

1.ª Los ciudadanos completos, *cives optimo jure*, poseen—y son los únicos que logran esta posesión—el total de los derechos civiles (derecho de matrimonio, *connubium*; derecho de propiedad, *commercium*) y derechos políticos (electoral, *jus suffragii*; elegibilidad, *jus honorum*). Ellos solos son, por definición misma, plenamente ciudadanos romanos.

2.ª Los ciudadanos incompletos se subdividen, a su vez, en dos categorías; *a*) Ciudadanos sin sufragio, *cives sine suffragio*, que gozaban de los derechos civiles, pero no de los políticos. *b*) Los libertos, *libertini*, antiguos esclavos emancipados, ciudadanos con derechos limitados. Desde el punto de vista de los derechos civiles, tienen el *commercium*; pero no el *connubium* con los ciudadanos completos, rasgo que los distingue de todos los ciudadanos—*optimo jure* o *sine suffragio*—de nacimiento libre. Desde el punto de vista de los derechos políticos, éstos no poseen la

elegibilidad, privación que los excluye de las magistraturas, del sacerdocio y del Senado, y su electorado mismo queda restringido por el lugar secundario que les está asignado en los comicios, donde, sistemáticamente excluídos de las tribus rústicas, son agregados a las cuatro tribus urbanas.

¿Cómo se llega a ser ciudadano romano? El derecho de ciudadanía se obtiene de dos maneras: por nacimiento o por comprobación ulterior. *a*) Por nacimiento: son necesarias y suficientes dos condiciones; es preciso nacer hijo de padre ciudadano y de matrimonio regular.—*b*) Por comprobación ulterior. Existen dos categorías de no ciudadanos: los hombres libres extraños a la ciudadanía romana—los peregrinos—y los no libres—los esclavos. Unos y otros pueden elevarse al derecho de ciudadanía romana; los peregrinos en virtud de una ley expresa y los esclavos por la manumisión, *manumissio*. Convertido en ciudadano, el peregrino puede serlo bajo una forma más o menos completa, *optimo jure* o *sine suffragio*. El esclavo manumitido, *libertinus*, no goza, como ya hemos dicho, más que de un derecho de ciudadanía incompleto desde el doble punto de vista civil y político. No posee ni la elegibilidad para las magistraturas ni el acceso al Senado o a los diferentes sacerdocios. Sólo a la segunda generación y desde el siglo II, los hijos de libertos gozarán del derecho de ciudadanía completa y de todas las prerrogativas del orden civil y político a él inherente. El derecho de ciudadanía completo aparece, en todos los casos, como el término final de la evolución cívica para el ciudadano incompleto, el peregrino o el esclavo.

La característica oficial del ciudadano completo, condición, a la vez, necesaria y suficiente de su estatuto legal, es la inscripción en una tribu. Hasta 241 antes de Jesucristo la tribu constituye una circunscripción territorial—depar-

tamento o distrito—de un solo posesor. Desde esta fecha ya no hay creación de nuevas tribus. Los nuevos ciudadanos, por consecuencia, son agregados a tribus antiguas; y, resultado de este método de inscripción, las tribus dejan de ser circunscripciones territoriales del tipo tradicional. Los ciudadanos son inscritos en las tribus, no en razón de las propiedades que puedan poseer, sino únicamente de su domicilio. La tribu es, pues, personal, y, como tal, hereditaria. La cifra total de las tribus ha sido fijada definitivamente en 241 en número de treinta y cinco, que se dividen en dos grandes categorías: tribus urbanas, cuatro: Suburana, Palatina, Esquilina y Colina, las más antiguas de todas. Tribus rústicas, treinta y una; las dos últimas, Velina y Quirina, creadas en 241. Esta división no tiene sólo un aspecto estadístico, sino que, desde el punto de vista político, alcanza consecuencias de primer orden. Las tribus rústicas son las mejor consideradas y gozan, como tales, de una situación privilegiada. Hacer pasar un ciudadano de una tribu rústica a una tribu urbana constituye una pena infamante. En fin, para proteger a los antiguos ciudadanos contra la intrusión excesiva de los ciudadanos recién llegados, la inscripción de estos últimos en las tribus, después de 241, no se opera de un modo indiferente. Los peregrinos o los semiciudadanos, cuando son promovidos a la ciudadanía completa, son inscritos en una minoría—trece o quince por treinta y una—de las tribus rústicas, y los libertos, menos favorecidos aún, solamente en las cuatro tribus urbanas.

El efectivo numérico del cuerpo cívico romano resulta del censo quinquenal, cuyas estadísticas oficiales nos ha conservado la tradición. En el siglo III antes de Jesucristo, período de expansión de la Constitución republicana, las cifras son las siguientes:

294 antes de Jesucristo.	262,321	ciudadanos
290 » » »	272,000	»
280 » » »	287,000	»
276 » » »	271,224	»
265 » » »	292,204	»
252 » » »	297,797	»
247 » » »	241,712	»
234 » » »	270,713	»
209 » » »	237,108	»
204 » » »	214,000	» (1)

Detengámonos en esta última fecha, haciendo notar que el efectivo de 300,000 ciudadanos—casi alcanzado en 252 con la cifra de 297,797—no será rebasada por primera vez hasta 169, en que el censo dará un efectivo total de 312,885 ciudadanos.

¿Qué representan estas cifras? Los antiguos textos, y, sobre todo, el de Polibio (2), relativo a la población masculina italiana movilizable para la fecha de 225, no dejan ninguna duda acerca de su significación precisa. Comprenden, éstos, únicamente el elemento cívico masculino, y, entre los hombres, solamente el efectivo movilizable, es decir, la población masculina de diez y ocho a sesenta años sin distinción de carácter político o social. Agregando los ciudadanos varones de edad de más de sesenta años, que, habiendo cesado de ser movilizables no figuran en las estadísticas del censo, se obtiene para el conjunto del cuerpo cívico romano, hacia mediados del siglo III, una cifra global aproximada de 350,000 ciudadanos.

Desde el punto de vista político, esta población cívica masculina comprende, según hemos visto, dos categorías distintas: los ciudadanos completos—*optimo jure*—y los ciudadanos incompletos—*minuto jure, sine suffragio*. La proporción numérica de las dos clases no es conocida con precisión; las estadísticas oficiales del censo no las precisan. En cambio dos series de indicaciones, unas, de naturaleza

(1) Liv., 343-346.—(2) Pol., II, 24.

territorial—reparto general de los territorios poblados por ciudadanos completos o incompletos—; las otras, numéricas—por ejemplo, la indicación de Tito Livio (1) relativa al contingente movilizable de la Campania en la fecha de 216 antes de Jesucristo—permiten fijar, al menos de un modo aproximado, la proporción numérica de una y de otra: dos tercios del efectivo cívico para los ciudadanos completos; un tercio para los ciudadanos incompletos, o sea, respectivamente, alrededor de 180,000 y 90,000 hombres, para el contingente movilizable, y, si se añade a estas cifras los hombres que rebasan los sesenta años—una quinta parte de los totales precedentes, según las estadísticas demográficas de Italia y de Francia contemporáneas—216,000 y 108,000 ciudadanos.

Estas últimas estadísticas permiten, por fin, determinar con suficiente aproximación el total de la población ciudadana, hombres, mujeres y niños. Un interesante texto de Dionisio de Halicarnaso (2) nos dice que este total representaba el cuádruple de las cifras del censo; pero en él están comprendidos los extranjeros domiciliados y los esclavos, cuyo número no conocemos. La comparación con nuestras modernas estadísticas nos sugiere, para la Roma del siglo III antes de Jesucristo, un total de población ciudadana alrededor de un millón.

Las cifras oficiales del censo no dan solamente la estadística del efectivo movilizable bajo la forma estática, es decir: una serie de fechas fijas que son las de las censuras sucesivas; sino que permiten determinar por su proximidad, a lo menos en líneas esenciales, el movimiento de conjunto de la población. Primer fenómeno capital. En el conjunto, la población cívica marca un considerable movimiento de ascensión. De 165,000, en 340, pasa a 312,805, en el censo

---

(1) Liv., XXIII, 5.—(2) Dion., IX, 25.

de 169, o sea, un aumento global de 147,805 unidades: 89 por 100. Pero esta cifra no representa más que una media general. El efectivo cívico, en el transcurso del siglo III, ha sufrido una serie de oscilaciones importantes y variadas: entre 280 y 276, disminución de 15,776; entre 276 y 252, aumento de 26,573; entre 252 y 247, disminución de 56,085; entre 247 y 234, aumento de 29,000; entre 234 y 204, disminución de 56,713, y entre 204 y 169 aumento de 98,805. Los tres períodos de disminución corresponden a las tres grandes crisis exteriores de Roma en el siglo III: guerra de Pirro (280-275); primera guerra púnica (262-241) sangrienta para los romanos, sobre todo en el curso de las operaciones de Sicilia desde 255; y, en fin, la segunda guerra púnica (218-201), en el curso de las cuales las pérdidas sufridas en el campo de batalla han sido bastante fuertes para paralizar la ascensión de la población cívica movilizable durante más de cien años. La cifra de 280 no será alcanzada de nuevo y rebasada hasta treinta años después de la segunda guerra púnica con el censo de 169. Desde que las causas de estancamiento y de regresión provocadas por las grandes guerras, cesan de obrar, inmediata y automáticamente se emprende de nuevo el movimiento ascendente. De 276 a 252, aumento de 26,573; de 247 a 234, 29,001, y de 204 a 169, 98,805. Esta ascensión regular obedece a dos causas principales: una, natural; el excedente normal de los nacimientos sobre las defunciones; otra, artificial, la concesión del derecho de ciudadanía, que transforma en nuevos ciudadanos a un número más o menos considerable de no ciudadanos, peregrinos o esclavos. ¿En qué proporción ha influído cada una de estas dos causas? Con la falta de estadísticas precisas de naturalización, nos es imposible hacer con precisión el reparto entre una y otra.

Las estadísticas del censo traducen, pues, un primer fenómeno de orden general: el aumento global de la pobla-

ción cívica entre fines del siglo IV y primer tercio del II antes de Jesucristo. Al lado de este primer fenómeno prodúcese el segundo, no sólo cuantitativo, sino también cualitativo: el crecimiento constante de la proporción de los ciudadanos completos con relación a los ciudadanos sin sufragio. Sobre este punto, los textos antiguos, a falta de datos numéricos concretos, suministran, por lo menos, cierto número de indicaciones precisas. Mencionan, por ejemplo, en cierto número de casos, la concesión de la ciudadanía completa a pueblos que no poseían hasta entonces más que el derecho de ciudadanía incompleta: en 268, los pueblos de Sabina; hacia 241, el Piceno, Velitrae, Priverno, los Hérnicos; en 188, Arpino, Fundi, Formiae, y esta ascensión en la escala política de localidades ya alejadas de Roma supone que las ciudades más próximas, habían ya, por lo menos en su mayor número, recibido la ciudadanía completa en fecha anterior. Otro indicio característico, al menos hasta la fecha de 241, es la constitución gradual de tribus nuevas respondiendo a una creación más o menos considerable de ciudadanos completos. De 340 a 241, ocho de estas nuevas tribus—Maecia y Scaptia, en 332; Ufentina y Falerna, en 318; Arnensis y Teretina, en 299, y Velina y Quirina, en 241—hacen sucesivamente su aparición. Después de 241, ya no hay creación de tribus; se inscribe a los nuevos ciudadanos en las tribus antiguas, y con este nuevo sistema desaparece para nosotros todo elemento ulterior de comprobación. Los resultados generales de la evolución, tal cual podemos entreverlos, son los siguientes: En primer lugar, hubo en la segunda mitad del siglo IV y principios del III un aumento sensible del número de ciudadanos incompletos con relación al total de la población cívica (15 por 100 hacia 340, 45 por 100 hasta 328 y 47 por 100 hacia 296); luego, en el siglo III, se acelera el ascenso de ciudadanos incompletos a la completa ciudadanía y, consecuencia lógica, la

proporción de los ciudadanos incompletos con relación al total cívico sufre una disminución correspondiente (hacia 246, 40 por 100; entre 240 y 230, el 33 por 100). El movimiento continúa, como lo prueba la concesión del derecho de ciudadanía completa a Arpino, Fundi, Formiae, en 188; pero desde entonces, faltos de datos apreciables, es imposible consignarlo numéricamente. Sólo a mediados del siglo II se irá menguando para cesar casi completamente; y este exclusivismo, cada vez más estrecho, dará origen, por contraste, a las grandes reivindicaciones italianas.

Todo ciudadano romano tiene, frente al Estado, una serie de deberes y otra de derechos. Deberes y derechos son correlativos al lugar que ocupa cada cual en la jerarquía política y social; y, por otra parte, la serie de derechos, por lo menos, sufre cierto número de restricciones de importancia primordial.

Los deberes de los ciudadanos son de dos clases: militares y financieros.

a) *Deber militar.*—El servicio personal y obligatorio es común a todos los ciudadanos sin excepción; pero con modalidades que varían, según su fortuna o la categoría jurídica—ciudadanía completa o incompleta—a que pertenezcan. Ciudadanos completos: en virtud del doble principio de que todo ciudadano debe servir al Estado con su persona; pero que, cada cual, debe hacerlo en la medida de sus medios y con arreglo al lugar que ocupa en la ciudadanía, los ciudadanos completos sirven en condiciones diferentes según su fortuna. La organización militar republicana primitiva, llamada organización de Servio, reposa estrictamente sobre esta correlación y sobre el principio timocrático. Bajo la presión de necesidades tácticas nuevas, fué preciso hacer lugar, cada vez más amplio, a las aptitudes personales, a la experiencia y al valor individual del soldado. Desde la reorganización sobrevenida a principios del siglo IV y atri-

buída a Camilo, desapareció, entre los ciudadanos de la infantería pesada legionaria, toda diferencia de armamento; y esta infantería quedó, para lo sucesivo, dividida en tres cuerpos; *Hastati, Principes, Triarii,* únicamente según la edad de los ciudadanos. Pero queda aún una triple diferenciación cuya fortuna continúa constituyendo la base. La caballería se recluta únicamente entre los ciudadanos más ricos—*equites equo publico,* las diez y ocho centurias ecuestres, *equites equo privato,* la primera clase del censo. La infantería ligera de los vélites comprende, por el contrario, los ciudadanos más pobres de la última clase legalmente movilizable: la quinta. En fin, los ciudadanos excluídos de las clases, los proletarios o *capite censi,* no están sujetos al servicio militar regular. No sirven más que en caso de peligro excepcional y de leva en masa. La eventualidad es, no obstante, prevista desde el tiempo de paz; y, así, figuran en las listas del censo, a título de movilizables eventuales. En el mismo caso están los libertos, los *libertini,* que pueden ser, en caso de necesidad, alistados en los equipos de la marina y hasta en los del ejército.—Ciudadanos incompletos. Los ciudadanos sin sufragio están obligados al servicio militar como los otros; pero, desde el punto de vista del modo de cumplirlo, se dividen en dos categorías: los que pertenecen a municipios que han conservado su autonomía y un Gobierno local, sirven pura y simplemente en las legiones normales; los otros son organizados en legiones particulares. A medida que los municipios italianos se elevan al derecho de ciudadanía completa, esta categoría de legiones tiende a desaparecer. Convertidos en ciudadanos *optimo jure,* los habitantes de los municipios sirven desde entonces en las legiones romanas regulares.

b) *Deber financiero.*—Los ciudadanos de cualquier categoría, completos o incompletos, pagan el impuesto bajo una doble forma: impuesto directo global sobre la fortu-

na, el *tributum*, y la obligación de equiparse por sí mismos para el servicio del ejército. Ya hemos hablado de estas dos obligaciones paralelas, por lo que es inútil insistir en ello.

Tras los deberes, los derechos. El ciudadano completo, a más de los derechos civiles—derecho de matrimonio, *connubium*, derecho de propiedad, *commercium*—que comparte con la clase de ciudadanos incompletos, posee el total de los derechos políticos : el electoral—toma parte en las asambleas o comicios centuriales o tribales, según el caso, para las elecciones, sean directas (magistraturas) sean de dos grados (reclutamiento del Senado), el voto de las leyes, el juicio de las causas graves—la elegibilidad—puede ser elevado a las magistraturas (cuestura, edilato curul, pretura, consulado, y, bajo la condición expresa de ser plebeyo, al edilato plebeyo y tribunado de la plebe), por cuyo último derecho puede entrar en el Senado. De este modo ejerce, por doble título, su acción sobre los comicios, las magistraturas y el Senado, los tres grandes órganos del Gobierno republicano.

Tal cual se presenta, en su plena expansión, hacia fines del siglo III antes de Jesucristo, la Constitución romana ofrece los rasgos fundamentales de la ciudad antigua :

1.° El régimen político es un régimen de soberanía directa, en el que el ciudadano ejerce personal y directamente sus derechos en la asamblea popular, los comicios. Estos derechos, exige la ley que los ejerza en la sede misma de la ciudad—en Roma—y en el lugar preciso consagrado por la Constitución, en el Foro generalmente para los comicios tribales o en el Campo de Marte para los comicios centuriales, según el caso. Por consiguiente, los ciudadanos ausentes de Roma por cualquier razón o regularmente domiciliados fuera de ella, no pueden cumplir sus deberes de ciu-

dadanos, más que a condición expresa de acudir personalmente a los comicios.

2.° Los poderes no están separados. No hay ni poder militar, ni poder jurídico, ni poder religioso autónomos, y la noción misma de separación de los poderes familiar a los Estados modernos, es tan extraña a la Roma republicana como a las demás ciudades antiguas. Los comicios son, a la vez, asambleas políticas y jurídicas; los magistrados acumulan las funciones civiles, administrativas, jurídicas y religiosas y, en virtud misma del concepto del *imperium* integral, algunos de ellos—los principales,—dictadores, cónsules, pretores, añaden a ellas las atribuciones militares.

3.° Las nociones de Estado y de Gobierno están plenamente confundidas. Personal del Estado y personal político, por regla general, no son más que uno. Una de las atribuciones del Estado moderno, la justicia, es en Roma una obra de partido, por igual razón que para las otras ramas del Gobierno.

Pero, si la Constitución republicana de la Edad de Oro presenta los caracteres esenciales de la ciudad antigua, distínguese de ella por dos rasgos diferenciales—uno, cuantitativo, y cualitativo el otro—fundamentales ambos. En primer lugar es, desde el punto de vista numérico, una ciudad como no ha conocido jamás el mundo grecoitálico. Por sus condiciones necesarias de existencia y de funcionamiento, la ciudad antigua se hallaba condenada a restringidas dimensiones. Esparta nunca rebasó de los 8,000 ciudadanos. En su apogeo mismo, Atenas, la mayor ciudad de Grecia, jamás había tenido más allá de una treintena de miles. Ahora bien; Roma, en el siglo III, posee un efectivo de 50,000 ciudadanos, con una población ciudadana de cerca de 1.000,000 de habitantes. En segundo lugar, la Constitución romana se caracteriza por su espíritu de discreción y

por la armonía general de todas sus partes. Esta armonía es doble; es, a la vez, una armonía entre las diversas clases sociales que participan del Gobierno y una armonía entre los poderes públicos, que son su expresión. Armonía que reposa a la vez, doble base que asegura su solidez, sobre las leyes y sobre las costumbres. El monopolio de la iniciativa en provecho de los magistrados; la fiscalización permanente de los hechos de estos últimos por el Senado, a quienes, lo más frecuentemente, reduce al cargo de simples agentes de ejecución, garantizan el régimen contra la invasión de una democracia de tipo griego y contra las aventuras constitucionales que podrían, eventualmente, ser consecuencia de semejante transformación. El pueblo, respetuoso, por tradición y por temperamento mismo, de la jerarquía social, sumiso a la disciplina política como a la disciplina militar, deja de buen grado la gestión de los asuntos corrientes en manos de la nobleza patricio-plebeya, heredera del antiguo patriciado, salvo, llegado el caso, ejercer su derecho supremo de contrastación y de llevar, en momento oportuno, a la política gubernamental, las reparaciones necesarias.

Pero no hay que forjarse engañosas ilusiones. El hermoso equilibrio político de la Roma del siglo III no significa estancamiento constitucional. Representa un simple momento en que las tendencias de un pasado que se borra y las de un porvenir que se dibuja, se balancean y mutuamente se sirven de contrapeso. Estos momentos son cortos en la vida de los pueblos, aun en uno tan ponderado y conservador por naturaleza como lo era el pueblo romano. Dos grandes causas, las mismas que han condicionado la evolución constitucional de Roma en la primera parte del siglo III, continúan ejerciendo su poder. Una causa exterior: la extensión creciente del Estado romano, al pronto, en Italia; luego, a continuación de la primera guerra pú-

nica, en la cuenca occidental del Mediterráneo, con el necesario corolario de la gradual ampliación de la Constitución tradicional. El Gobierno había logrado hasta entonces, bien o mal, apartar esta eventualidad temible—y temida—por un recurso relativamente afortunado, la prórroga de las antiguas magistraturas, por ejemplo. Pero este recurso no tardó en revelarse insuficiente. Desde 267 antes de Jesucristo, la unificación de Italia había originado la creación de cuatro cuestores nuevos, y hacia 227, será preciso, para asegurar la administración de Sicilia y de Cerdeña, las dos primeras provincias, doblar el número de los pretores y, por consecuencia, multiplicar el personal administrativo subalterno correspondiente—núcleo del futuro cuerpo de funcionarios—. El antagonismo entre la vida de un gran Estado, como llegó a ser el romano, y el anacrónico sistema de la antigua ciudad, aparece, pues, cada vez más flagrante e irreductible.

Una causa interior, a continuación. El partido democrático agrario, inspirador y principal beneficiario de las grandes reformas constitucionales del siglo III—leyes Hortensia y reforma de los comicios centuriales—prosigue su acción política y aun no ha dicho su última palabra. Este partido halló un jefe capaz y enérgico en la persona de C. Flaminio. Esta evolución democrática tiene su repercusión en la política extranjera. En la primera parte del siglo III, no es el Senado—como antes en el siglo IV y más tarde, tras la segunda guerra púnica—quien dirige soberanamente la política exterior; sino el pueblo entregado a tendencias belicosas y a ideas de expansión. La primera guerra púnica se encuadra entre dos ejemplos característicos respecto a este punto: en 264, la ruptura con Cartago queda decidida por la iniciativa de los comicios. En 241, estos mismos comicios rechazaron el proyecto de tratado elaborado por

Lutacio Catulo a raíz de la victoria de las islas Egatas, y ratificado por el Senado.

Bajo la presión de estas dos causas, exterior e interior, diversas por sus orígenes, pero convergentes en sus efectos, el equilibrio de la Constitución romana comienza a oscilar y no tardará en romperse. La crisis de la segunda guerra púnica, por la intensidad y la duración excepcional de la prueba que impondrá al Estado romano, le proporcionará el golpe fatal. La oligarquía está en marcha. No se detendrá ya.

CAPITULO IV

GÉNESIS DE LA OLIGARQUIA

I.—Formación de la clase capitalista

La solidez de la Constitución romana, tal cual nos la presenta el siglo III antes de Jesucristo, reposaba, ante todo, en el equilibrio de las instituciones y en la armonía de las clases. El gobierno se hallaba en manos de una aristocracia, la nobleza senatorial, apoyada, por una parte, por los caballeros y, por la otra, por la masa de las clases medias, sobre todo, rurales. Si este doble apoyo llega a faltar a la clase directora el equilibrio constitucional quedará roto, y la

---

Bibliografía.—*Textos.*—Tito Livio, XXI-XLV (hasta en 167 a. J.), *Periochae* de los libros XLVI-LII (V. Floro, I, 22-33; Eutropio, III, 8-IV, 14; Orosio, IV, 13-23; y los nuevos datos aportados por el *Epítome* de Oxyryncos para el período de 150 a 146, en *Klio, Beich.*, II, 1904, ed. K., págs. 21-25, y ed. R., págs. 131-137; H. R. F., *passim*; O. R. F., especialmente los fragmentos oratorios de Catón, págs. 5-162; Veleio Patérculo, I, 9-13; Dión Casio, XIII-XXI (fragmentos, v. Zonaras, VIII, 21-IX-31); Diodoro, XXV-XXXII (fragmentos); Plutarco, *Fabio, Máximo, Marcelo, Flaminino, Catón el Viejo, Paulo Emilio*; Cornelio Nepote, *Catón, De viris illustribus*, 42-56.

Inscripciones.—Fastos consulares, C. I. L., I², pág. 140-148; C. I. L., I², 2, 10 sigs. (*Elogio* de los Escipiones); pág. 193, 12-13 (*id.* de Q. Fabio Máximo) pág. 194, 14 (*id.* de L. Cornelio Escipión Asiático), 15 (*id.* de L. Emilio Paulo), pág. 195, 16 (*id.* de Ti. Semp. Graco), págs. 201, 37 (*id.*, de Escipión *el Africano*), pág. 202, 43 (*id.* de Catón *el Censor*); n.º 581, Carta de los cónsules *ad Teuranos de Boccanalibus* (año 186 antes de Jesucristo).

Obras principales.—XXIX, IV, 1, 486-516; XXI, 153-156; II, 135-190; 195-201; IX, I, 186-188; 193-203; XXVII, 48-51; XVI, I, 412-608; XXXI, 73 sigs.; XX, 46-110; XIX, véase la referencia al capítulo II; XIII, 339-437.

Constitución amenazada en su principio mismo. Pues esto es, precisamente, lo que se produjo en la primera mitad del siglo II, teniendo por consecuencias directas la marcha hacia la oligarquía, primeramente, y, en lotananza, el advenimiento del régimen personal.

¿Cómo y por qué este doble apoyo de la clase ecuestre y de las clases medias, condiciones fundamentales no solamente de prosperidad, sino hasta de existencia para la Constitución republicana, le faltó, bruscamente, a la aristocracia gubernamental? Si el resultado es el mismo, las causas y las modalidades de este doble fenómeno aparecen al examen radicalmente distintas. La clase ecuestre falta al equilibrio de la Constitución porque se separa gradualmente del orden senatorial y acaba por convertirse en antagonista. La clase media, al contrario, porque va arrastrada por una decadencia creciente y destinada a una desaparición irremediable.

El desarrollo del poderío romano desde las guerras púnicas y la explotación cada vez más extensa de la cuenca del Mediterráneo, corolario ésta de aquéllas, han tenido por resultado, debido a la creación del gran capitalismo italiano, abrir a la clase ecuestre nuevos campos de acción y acrecentar así, desmesuradamente, su influencia económica. Las tres ramas fundamentales de su actividad—el arriendo de los impuestos, la adjudicación de las empresas públicas, la banca—obtendrán de este hecho una importancia siempre creciente. El arriendo de los impuestos, en Italia y en las provincias a la vez, en primer lugar. En 199, los censores L. Cornelio Escipión y P. Elio Peto, arriendan a los publicanos las aduanas de Capua, Puteoli y Castro. En 179, los censores M. Emilio Lepidio y M. Fulvio Nobilior establecen otros. La creación de las primeras provincias—Sicilia (241). Cerdeña-Córcega (237), las dos Españas (197), Macedonia (148-147), Africa (146)—aumentan la creación

de nuevas líneas de aduanas con gran beneficio de los publicanos de la clase ecuestre, que, generalmente, son los arrendatarios de ellas. El caso es habitualmente el mismo para los impuestos de pasturaje (*scriptura*), de los diezmos y de las aduanas aplicadas a Sicilia en 241.

En segundo lugar, con la extensión del poderío romano y el enriquecimiento gradual del Tesoro, se multiplican las empresas públicas, especialmente las grandes obras, cuya adjudicación arriendan los caballeros. En el curso de la tercera guerra con Macedonia, se ve al pretor C. Sulpicio sacar a subasta el suministro de 6,000 togas, 30,000 túnicas y los caballos indispensables.

En fin, la creciente grandeza del Estado romano entraña para los caballeros una extensión correlativa de sus operaciones de banca. En las comedias de Plauto, al principio del siglo II, el mundo de los banqueros se nos presenta ya en plena prosperidad.

Los progresos del poderío romano a fines del siglo III y en la primera mitad del II, y la introducción del gran capitalismo que a él se une, han tenido, pues, por resultado, un considerable desarrollo en el cargo y en la influencia social de la clase ecuestre.

Este desarrollo social se tradujo muy pronto, y la cosa era fatal, en un progreso paralelo desde el punto de vista político, a consecuencia de que el carácter timocrático de la Constitución romana lo hacía más perfectamente lógico que en otras partes. Algunos episodios precisos de fines del siglo III y de principios del II ponen el hecho a plena luz. El primero ocurre en tiempos de la segunda guerra púnica. Dos publicanos, M. Postumio, de Pyrgi, y T. Pomponio Veientano, encargados de los suministros y de los transportes para la guerra, habían hecho insertar en su libro de cuentas una cláusula según la cual todos los riesgos de mar quedaban en perjuicio del Estado. Después de haber lle-

nado sus naves de mercancías sin valor, las hundieron en alta mar, y luego, conforme a su contrato, reclamaron al Estado una indemnización considerable. La cuestión fué llevada al Senado. Este, por temor a concitar contra sí a la clase ecuestre, muy poderosa ya, y de la que, por añadidura, tenía necesidad en la situación presente, dejó pasar el asunto. Pero éste fué recobrado por dos tribunos del pueblo, que lo llevaron ante la asamblea del pueblo y propusieron condenar a los culpables a una multa de 200,000 ases. Los publicanos, por la violencia, lograron impedir la votación. Los tribunos se obstinaron e intentaron contra Postumio y sus cómplices una acusación capital. La mayor parte juzgó más prudente evitar el juicio, y los desterraron (1).

En 184 antes de Jesucristo, Catón, en el curso de su censura, tuvo que arrendar, según la regla, la percepción de los impuestos y de las grandes obras públicas. Obró lo mejor que pudo en pro de los intereses del Tesoro, es decir, obteniendo el precio más alto para los primeros y el máximo de rebaja para los segundos. Este modo de proceder no era buen negocio, como puede suponerse, para los publicanos. Estos acudieron al Senado y lograron obtener la revocación de los arrendamientos. Algunos tribunos, sobornados por la clase ecuestre, hasta emitieron la pretensión, poco menos que forzosa en tales circunstancias, de citar a Catón ante el pueblo para exigirle cuentas de su proceder.

En fin, quince años más tarde, bajo la censura de C. Claudio Pulquer y T. Sempronio Graco (169 a. de J. C.) se desarrolló otro negocio no menos sintomático que los precedentes. Los censores habían excluído de las adjudicaciones públicas a todos aquellos que habían participado en las de la censura precedente, y realizado así, al parecer,

(1) Liv., XXV, 3-4.

beneficios exorbitantes. Los publicanos, despojados y furiosos, pusieron en movimiento a uno de los tribunos, P. Rutilio Rufo, que pertenecía a su orden. Fué presentada ante el pueblo una acusación contra los dos censores, quienes, a pesar de lo bien fundado de su causa, sólo con gran trabajo se libraron de la condena.

El lugar, cada vez más considerable, ocupado por la clase ecuestre en la sociedad romana, tuvo por consecuencia elevar gradualmente el nivel de sus pretensiones. Desde la primera mitad del siglo II antes de Jesucristo, se ve impulsada a reclamar en el Estado una influencia política en relación con su potencia económica creciente y su nueva situación social. Pero, precisamente, en el momento en que la clase ecuestre comienza a reclamar más, la aristocracia senatorial, en plena marcha hacia un régimen de oligarquía, se cierra gradualmente y da pruebas de un exclusivismo, a la vez político y social, más y más celoso. Desde la época de la segunda guerra púnica se prepara la escisión de las dos clases, senatorial y ecuestre. Un hecho decisivo, sobrevenido hacia mediados del siglo II, la hizo inevitable y definitiva. La nobleza senatorial, que, además del Senado, su ciudadela, absorbía el monopolio de las magistraturas y, por consecuencia, el mando de los ejércitos, logró poner mano en el último de los órganos del Estado que aún se le había resistido : el poder judicial.

Según la constitución tradicional, la justicia criminal superior emanaba de los comicios, centuriales o tribales, según la importancia del asunto—centuriales cuando se trataba de pena capital; tribales, en caso de multa superior a la *multa suprema* de 3,020 ases. Pero este sistema no tardó en parecer poco práctico, desde el doble punto de vista de la rapidez—era de una tramitación lenta e incómoda—y de la competencia—el pueblo no ofrecía las garantías necesarias para los asuntos complicados y especiales.

También, en ciertos casos, se ideó constituir tribunales criminales especiales, los *quæstiones*, encargados de juzgar por delegación expresa del pueblo y en su nombre. Uno de estos tribunales excepcionales—*quæstiones extraordinariæ*—se halla ya con fecha de 413 antes de Jesucristo, según la tradición, para juzgar a los asesinos de M. Postumio, y se hacen de uso corriente a principios del siglo II.

Un poco más tarde, a mediados del mismo siglo, y en razón de la multiplicación de asuntos debido a la creciente e ininterrumpida extensión del Estado romano, los tribunales excepcionales comienzan a transformarse en tribunales permanentes; *quæstiones perpetuæ*. El primero de estos tribunales permanentes, creado en 149 antes de Jesucristo a propuesta del tribuno L. Calpurnio Pisón, fué el tribunal encargado de juzgar las exacciones de los gobernadores de provincias, *quæstio de repetundis*. Más tarde, hacia 145, aparece el tribunal relativo a los crímenes contra las personas, *quæstio de sicariis et veneficis*, y después, sucesivamente en el curso del siglo II y a principios del primero, los tribunales para asuntos de intrigas, *quæstio de ambitu*, malversación de fondos públicos, *quæstio de peculatu*. La organización de tribunales criminales permanentes, desde un estricto punto de vista administrativo, marcaba ciertamente un progreso, y un progreso considerable, sobre la organización judicial anterior. Pero no es en este aspecto en el que interesa a la opinión pública y menos aún a los círculos gubernamentales. El punto esencial era la elección de jueces. La nobleza resolvió el problema bajo la forma sencilla de un monopolio en provecho propio. Los tribunales ordinarios, como antes los extraordinarios, tuvieron que formarse exclusivamente de senadores.

La nobleza senatorial completaba así, con este acaparamiento del poder judicial, su dominio del gobierno. El mo-

nopolio político se hallaba definitivamente realizado en provecho suyo, con gran disgusto, fácil es comprenderlo, de la clase ecuestre. El procedimiento hirió cruelmente a esta última, a la que dañaba en sus pretensiones políticas y, sobre todo, hecho más grave aún, en sus intereses materiales. En efecto, la tensión creciente de las dos clases, que caracteriza esencialmente sus relaciones desde fines del siglo III, no se manifestaba solamente en el terreno político, sino también, y, sobre todo, en el terreno financiero, pues tocaba a la esfera propia de actividad y a las condiciones mismas de existencia de estos hombres de dinero, como eran los caballeros. Ya un síntoma característico de esta rivalidad había aparecido en vísperas de la segunda guerra púnica. El plebiscito Claudio, cálidamente sostenido por la clase ecuestre, había prohibido a todo senador o hijo de senador equipar un navío de tonelaje superior a 300 ánforas. El resultado debía ser la exclusión de la nobleza senatorial del gran comercio y la constitución de un verdadero monopolio comercial en beneficio de los caballeros. El Senado no renunció sin resistencia a esta fuente de ingresos; pero tuvo que inclinarse, y la ley pasó. Sólo les quedaba a los senadores el recurso de falsearla, como lo hicieron, entrando en calidad de comanditarios y accionistas en compañías anónimas por acciones, formadas por caballeros y representantes oficiales. Pero, a pesar de este recurso, el resultado no fué menos desagradable para los intereses y, a la vez, para el amor propio del orden senatorial.

Un segundo conflicto financiero se produjo entre los dos órdenes, en 167, a propósito de las minas de Macedonia. Tratábase de reglamentar el estatuto de Macedonia, después de la derrota de Perseo, y de fijar, en particular, el régimen de las minas, una de las principales riquezas del país. El orden ecuestre deseaba obtener su adjudicación,

fuente segura de grandes beneficios; pero el Senado le opuso una negativa formal.

«Se tomó la resolución, escribe Tito-Livio (1), de suprimir el arrendamiento de las minas de Macedonia, que constituía un ingreso importantísimo, así como el de las tierras públicas, pues esta administración no podía ejercerse sin el ministerio de los publicanos; y recurrir a éstos era, o comprometer los derechos del Estado o sacrificar la libertad de los aliados.»

El golpe debió de ser muy duro para el orden ecuestre, y, sin duda alguna, contribuyó no poco a aumentar aún más su descontento.

Pero el hecho decisivo, tanto desde el punto de vista financiero como desde el político, fué la cuestión judicial.

En las provincias, los senadores y los caballeros se entregaban, con detrimento de los provincianos, a una verdadera emulación de violencias y de pillaje; los primeros, en calidad de gobernadores, y los segundos, como arrendatarios de los impuestos, adjudicatarios de las grandes empresas públicas o banqueros. En caso de reclamaciones los órganos competentes eran los tribunales criminales permanentes—*quæstiones perpetuæ*—de nueva creación. La composición del jurado representaba, pues, tanto para los senadores como para los caballeros, un negocio de primer orden. Ya hemos visto cómo la nobleza senatorial había resuelto el problema pura y simplemente. Desde entonces y en virtud de este reglamento draconiano, el orden ecuestre se halla entregado, en cuerpos y bienes, al juicio exclusivo y a la arbitrariedad de la clase senatorial. Los caballeros se ven heridos así, no solamente en sus pretensiones políticas y hasta en su orgullo de casta, sino también en sus especulaciones, en sus beneficios, en su vida misma. Gota de agua que hizo rebosar el vaso, la cuestión jurídica provocó la ruptura irremediable entre los dos órdenes rivales. Con

(1) Liv., XLV, 18, 3-4.

la defección de la clase ecuestre, el Gobierno senatorial perdió, desde mediados del siglo II antes de Jesucristo, uno de sus dos apoyos necesarios y esenciales.

II.—La ruina de la clase media

El gran fenómeno que, desde el punto de vista social, caracteriza al mundo romano en la primera mitad del siglo II, es la desaparición de la clase media, sostén regular y armazón tradicional de la Constitución romana. Esta clase, en el siglo III, se componía ante todo de pequeños propietarios rurales. Pero, desde fines del siglo, comienza su ruina, y la evolución no hará más que precipitarla durante los años siguientes.

Apiano, en un texto (1) célebre del primer libro de sus *Guerras civiles*, pone el hecho perfectamente en claro y precisa con absoluta nitidez la repercusión profunda que tuvo en los destinos mismos del Estado:

«Los romanos—dice— en el curso de la conquista gradual de Italia, se apoderaron de una parte del territorio. En ella fundaron ciudades o bien, a las ciudades ya existentes, enviaban nuevos colonos de su nacionalidad. Estas colonias las concebían bajo la forma de guarniciones. En cuanto al territorio conquistado por las armas, pronto repartieron la parte cultivada entre los nuevos colonos, la vendían o la daban en arriendo. Para la parte inculta, que era considerable, no se tomaban el trabajo de concederla por medio de sorteo, sino que proclamaban el derecho de cada cual para tasarla, bajo la condición de un impuesto sobre los productos anuales, el diezmo para las cosechas y el quinto para el fruto de los árboles. Además, los que se dedicaban a la ganadería estaban sujetos a un impuesto análogo, tanto para las reses grandes como para las pequeñas. Por medio de estos medios pretendían contribuir al desarrollo de la población italiana, elemento cuya resistencia habían experimentado, y procurarse así, en el mismo país, sólidos auxiliares.

Pero el resultado obtenido fué completamente opuesto. Pues los ricos, después de haber ocupado la mayor parte de los terrenos no asignados, confiando en que, con el tiempo, nadie se los arrebataría nunca, se habían fijado en las pequeñas propiedades vecinas, poseídas

(1) Ap., *Guer. Civ.*, 1, 7-8.

por pobres, y se apoderaron de ellas, por las buenas o por las malas, convirtiéndose en dueños no ya de tierras, sino de grandes dominios. Para darles valor servíanse de esclavos como agricultores y pastores, temerosos, si empleaban hombres libres, de que el servicio militar se los arrebatase al cultivo. Además, este procedimiento les reportaba un beneficio considerable en razón a la natalidad servil que favorecía la exención del servicio militar. Así amontonaban grandes riquezas y el número de esclavos aumentaba en el país. Los italianos, por lo contrario, se veían afligidos por la despoblación y por la falta de hombres, extenuados como estaban por la pobreza, por las contribuciones y por el servicio militar. Si se aplicaba a veces algún lenitivo a este mal, se corrompían en la ociosidad, por estar las tierras en manos de los ricos y no emplear éstos, como labradores, en lugar de hombres libres, más que esclavos.

El pueblo estaba así inquieto ante la ausencia eventual de contingentes italianos, por una parte, y por otra, ante el peligro que podía constituir para su imperio, un número tan considerable de esclavos. Pero no hallando remedio, pues no era fácil ni enteramente justo privar a tanta gente de posesiones tan antiguas, enriquecidas por ellos mismos con gran número de plantaciones, de construcciones, de reformas, terminaron por votar, a propuesta de los tribunos del pueblo, una ley a este respecto. Nadie podía poseer más de quinientas yugadas de tierras coloniales, ni hacer pastar en ellas más de cien cabezas de ganado grande o de quinientas pequeño. Dióse orden de emplear cierto número de hombres libres, encargados de vigilar el trabajo y de dar cuenta de él al amo. La ley estableció el juramento y se fijó una multa para los contraventores. Pensábase que así, el resto de las tierras sería vendido en breve en pequeñas parcelas a los pobres. Pero ni las leyes ni los juramentos surtieron efecto alguno. Los que parecían preocuparse con ello, cedían las tierras indicadas a sus parientes. La mayor parte de ellos burlaban la ley.»

Este texto, tan elocuente y tan luminoso, halla su confirmación y su ilustración en cierto número de datos contemporáneos muy sintomáticos. En el año 104 antes de Jesucristo, el tribuno L. Marcio Filipo, propone una ley agraria para remediar las dificultades casi insolubles con que tropieza el reclutamiento del ejército, y, con este motivo, hace, en plenos comicios, esta sensacional declaración:

«Que no hay, en la ciudad, dos mil ciudadanos que sean propietarios—*non esse in civitate duo millia hominum qui rem haberent* (1).»

Pero el mal era mucho más antiguo. Tito Livio y Polibio

---

(1) Cic., *De off.*, II, xxi, 73.

nos demuestran que, desde el año 180, costaba trabajo hallar en el cuerpo cívico los elementos de leva necesarios para completar el efectivo de las legiones. Desde antes de mediados del siglo II, para obtener los reclutamientos indispensables, el Estado necesitó rebajar para la quinta clase, la última, legalmente movilizable, el mínimo del censo de 12,500 u 11,000 a 4,000 ases, es decir, a la tercera parte. C. Graco, en el curso de su cargo, hace votar una ley que prohibe en lo sucesivo la incorporación de hombres menores de diez y siete años; prueba de que, en los años anteriores, la autoridad pública no se había abstenido de usar y aun abusar del procedimiento; y, en fin, en 131, el censor Q. Cecilio Metelo Macedónico, para detener el mal, propone fríamente el más heroico de todos los remedios: el casamiento obligatorio. Estos concordantes testimonios son indiscutibles.

¿Debemos deducir de su unanimidad, como pudiera parecer al primer golpe de vista, que el conjunto del cuerpo cívico sufría una grave crisis de natalidad y de despoblación? En modo alguno. El déficit señalado se refiere, en efecto, no al número total numérico y global de los ciudadanos, sino únicamente al efectivo cívico legalmente movilizable; a los propietarios y, por consiguiente, a la clase media.

Las cifras oficiales del censo para la segunda mitad del siglo III y el total del II, suministran la prueba irrefutable de este hecho.

Fechas de las censuras	*Población masculina válida acensada*
252 antes de J. C.	297,797 unidades
247 » » »	241,712 »
241 » » »	260,000 »
234 » » »	270,713 »
209 » » »	237,108 »
204 » » »	214,000 »
194 » » »	243,704 »
189 » » »	258.318 »

Fechas de las censuras	Población masculina válida acensada
179 » » »	258,794 »
174 » » »	269,015 »
169 » » »	312,805 »
164 » » »	337,452 »
159 » » »	328,316 »
154 » » »	324,000 »
142 » » »	327,442 »
136 » » »	317,933 »
131 » » »	318,823 »
125 » » »	394,736 »
115 » » »	394,336 »
86 » » »	463,000 » (1)

Abstracción hecha de algunas oscilaciones de detalle, el total de los ciudadanos varones válidos, es decir, físicamente movilizables, ha decaído entre los años 252 y 204, de 297,797 unidades hasta 214,000, disminución que es un efecto directo de las guerras púnicas. Pero las cifras se elevan en seguida y, en el curso del siglo II, no cesan de seguir una progresión ascendente regular (204 : 214,000 — 86 : 463,000). De esta estadística oficial resulta, repetimos, que en el período que se extiende desde fines de la segunda guerra púnica hasta los Gracos, el mismo en que vemos manifestarse las grandes dificultades de reclutamiento señaladas anteriormente, el Estado romano contaba una población cívica más considerable que en el siglo precedente, época en la que, no obstante, las dificultades de este género, eran cosa desconocida. En 104, el año mismo en que el tribuno Filipo lanzaba la voz de alarma con su declaración de que Roma no contaba dos mil ciudadanos propietarios, la cifra oficial de los ciudadanos válidos, registrada en el censo, era de cerca de 400,000 unidades, o sea de cerca del doble del efectivo que había alcanzado el censo de 204; y diez y ocho años más tarde, en 86, el mismo Filipo, cónsul, a la sazón, con M. Perperna, inscribirá en sus registros un

(1) LIV, 343-348.

total de 463,000. Hay, pues, en el seno de la población cívica una doble marcha: una, ascendente—aumento global del número de ciudadanos—, y otra regresiva—disminución de ciudadanos propietarios, de esas clases medias que representaban la masa de los contingentes legalmente movilizables y constituían en los comicios centuriales, desde la reforma del siglo III, de una parte, y en los comicios tribales por la otra, la mayoría del país legal.

Los hechos ofrecen, pues, una claridad deslumbradora. ¿Cuáles son las profundas causas a que debemos atribuir la desaparición gradual de la clase media? Un fenómeno tan continuo y tan inexorable supone, necesariamente, múltiples causas. Dos, en particular, han desempeñado el primer papel: una causa de orden militar y otra de orden económico.

La gran causa de orden militar puede resumirse en una palabra: la guerra. Las guerras se han sucedido casi sin interrupción en el siglo III—conquista de Italia y guerras del Samnio, guerras galas, guerra contra Pirro, guerras púnicas—y en la primera parte del II—guerras de Macedonia y de Asia, tercera guerra púnica, guerras de España—y estas campañas repetidas afligen doblemente a la clase media, de la que se recluta el total de los efectivos legionarios. En Trasimeno, quince mil ciudadanos quedan sobre el campo de batalla; en Cannes, cerca de cincuenta mil, la mitad de los cuales son ciudadanos. Si las guerras de Oriente, en general, suponen pocas pérdidas—la victoria decisiva de Magnesia, según se dice, no costó al ejército romano más que trescientos infantes y veinticuatro jinetes—no ocurrió lo mismo en las dos guerras de Macedonia, sobre todo en la segunda, ni en la tercera guerra púnica, ni en las interminables carnicerías de las guerras de España.

Pero las guerras del siglo III y las del II no cuestan a la clase media solamente los hombres que caen en el campo de

batalla. Los que no perecen, son retenidos durante mucho tiempo lejos de sus hogares, sujetos al servicio y perdidos en una proporción igual para la vida civil. La duración legal del servicio en el ejército activo—los *juniores*—se extiende de los diez y siete a los cuarenta y seis años; por consiguiente, durante veintinueve años. A los cuarenta y seis, se pasa a la reserva—los *seniores*—hasta los sesenta, y entonces no se es ya llamado más que, eventualmente, al servicio territorial, para la defensa de la ciudad. Se puede, sin duda, ser incluído en la reserva antes de la edad límite de cuarenta y seis años, pero a condición expresa de haber cumplido un determinado número de campañas de diez y seis a veinte en la infantería y diez en la caballería. También, sin duda, los años durante los cuales el ciudadano debía prestar servicio en el ejército activo no eran todos ellos años de servicio efectivo. No es menos verdad que la carga que pesaba, en particular, sobre la clase media era muy agobiante, y Apiano, como hemos visto, dice expresamente que los ricos detentores del dominio público recurrían al empleo de esclavos para substraer del servicio a su personal.

Tito Livio (1), a propósito de la tercera guerra de Macedonia, elige, bajo una forma concreta y pintoresca, un representante típico de esta clase media cuyos hijos constituían el nervio de las legiones. Estamos en el año 171 antes de Jesucristo, a continuación de la declaración de guerra a Perseo. El Senado, para proveer al ejército romano de operaciones de los cuadros sólidos que, en tal circunstancia, le hacían falta, ordena el llamamiento a servicio activo a cierto número de viejos centuriones, a condición de que no pasasen de la edad de cincuenta años. Algunos de ellos, 23 en total, no obstante acudir a la convocatoria, pidieron que, por lo menos, se les reintegrase a su antiguo grado y, con este

(1) Liv., XLII, 34.

fin, apelaron al pueblo, que hubo de resolver en última instancia. Se abre la sesión y uno de los protestantes, Espurio Ligustino, pequeño propietario campesino, toma la palabra en nombre de sus camaradas. El texto es a la vez demasiado preciso y oportuno para no ser citado íntegramente.

«Yo soy Espurio Ligustino, de la tribu Crustumina y originario de Sabina. Mi padre me ha dejado media fanega de tierra y una cabaña, en la que he nacido y he sido criado. Hoy mismo, la habito aún. En cuanto tuve edad para ello, mi padre me hizo casar con la hija de su hermano. Como dote ella me trajo nada más que su libertad y su pudor, con una fecundidad capaz de calmar todos los deseos, incluso los de una casa rica. Tenemos seis hijos y dos hijas, casados ya entrambas. Cuatro de nuestros hijos visten ya la toga viril; los otros dos visten aún la pretexta. Yo fuí soldado durante el consulado de P. Sulpicio y de C. Aurelio. He formado parte del ejército que embarcó para Macedonia, y, durante dos años he servido como simple soldado contra el rey Filipo; el tercer año, como recompensa a mi valor T. Quincio Flaminino me otorgó el rango de décimo abanderado. Después de la derrota de Filipo y de los macedonios, época en que fuimos reembarcados para Italia y licenciados, me reenganché voluntariamente y partí para España con el cónsul M. Porcio. De todos los generales hoy vivos no hay otro apreciador más justo ni mejor juez del mérito, en vista y presencia de todos los que puedan sacar a comparación sus servicios con los de sus semejantes. Pues este general me conceptuó digno de ocupar el rango de primer abanderado de la primera centuria.

Por tercera vez partí como voluntario en el ejército que se envió contra los etolios y el rey Antíoco. M. Acilio me nombró primer príncipe de la primera centuria. Tras la expulsión de Antíoco y la sumisión de los etolios fuimos reembarcados para Italia y, desde entonces, he hecho dos veces el servicio anual en la legión. Luego he sostenido las armas dos años en España, una vez, con A. Fulvio Flaco, y después con el pretor Ti. Sempronio Graco. Flaco me puso en el número de los que él mandaba en razón de su bravura, para acompañarlo en su triunfo. A ruegos de Ti. Graco, me dirigí a su provincia. En el espacio de pocos años fuí cuatro veces primipilo; he obtenido de mis generales treinta y cuatro premios de valor; he recibido seis coronas cívicas. Tengo veintidós campañas anuales y más de cincuenta años de edad. Aun cuando no hubiese merecido el reposo, aun cuando mi edad no me asegure la exención, sin embargo, como yo puedo daros cuatro soldados en mi lugar, hubiera sido justo concederme la licencia.

He aquí lo que tenía que rogaros que supieseis en favor de mi causa. En cuanto a mí, mientras cualquier oficial encargado de la leva me halle útil para el servicio, jamás opondré excusa alguna. Resuelvan los tribunos militares qué rango sea capaz de ocupar y yo haré de modo que nadie me sobrepase en bravura. Esto es lo que siempre he hecho. Mis jefes y quienes han servido conmigo son testigos de ello. Y vosotros, camaradas, por más que hagais uso para vosotros del de-

recho de apelación, vosotros, que en vuestra juventud no habeis hecho jamás nada contra la autoridad de los magistrados ni del Senado, vosotros debeis también poneros hoy a disposición del Senado y de los cónsules y hallar honroso cualquier sitio, pues se trata de defender al Estado.»

Histórico o no, este viejo soldado caracteriza una clase y tiene el valor de un símbolo. El, se ha librado de los golpes del enemigo y ha vuelto a hallar su rincón de tierra ancestral, en Sabina; pero no todos habían tenido su dicha, ni tenían su pasión por el suelo natal. Muchos, seducidos por una vida más fácil y con la esperanza de la fortuna, se instalaban, sin ánimo de regresar, en los países adonde los habían conducido los azares de la guerra. Nuevos vacíos aún, en la clase media, y otras tantas pérdidas suplementarias para la vida rural y para la agricultura italianas.

Las causas económicas no han operado con menos eficacia ni menor continuidad que las causas militares. En primer lugar se halla el desarrollo de la gran propiedad en Italia. Italia, antes de su unificación con Roma, había sido esencialmente un país de pequeña propiedad. La conquista, seguida de la confiscación total o parcial de las tierras de los vencidos, tuvo por resultado directo la formación, en manos del Estado, de un dominio público, el *ager publicus,* cada vez más considerable. Este dominio lo explotó el Estado de diversos modos: vendió una parte a los particulares, o dispuso de él, sea en forma individual, *viritim,* en favor de los ciudadanos, o en forma colectiva para la formación de colonias. El sobrante, quedando en manos del Estado tras enajenaciones sucesivas, el *ager publicus* en el estricto sentido de la palabra, constituído generalmente por tierras incultas, no cultivadas, o, llegado el caso, no susceptibles de cultivo, se entregaba al primer ocupante—*agri occupatorii*—a título, no de propiedad quiritaria, sino de simple goce y contra el pago legal de un *vectigal* al año. En la práctica, la nobleza, que absorbía el Gobierno, se aprovechó de él para acaparar

poco a poco el *ager publicus* y, por remate, halló incluso el medio de substraerse al *vectigal*. Las clases medias protestaron violentamente contra un monopolio de hecho, que era de manifiesta injusticia y que, además, lesionaba gravemente sus intereses materiales. Ya en 367 antes de Jesucristo, la segunda de las leyes licinianas limitó las ocupaciones del *ager publicus*, por la prohibición formal de poseer más de 500 yugadas de tierras públicas y de hacer pastar en dominios del Estado más de cien cabezas de ganado grande o de quinientas del pequeño. Pero estas estipulaciones legales, como lo demuestra claramente Apiano, no tardaron en caer en desuso y los abusos, a los que ellos debían haber puesto término, reaparecieron más deplorables que nunca. A medida que la conquista les proporcionaba los medios—conquista del Lacio, primeramente; unificación de Italia, después—los ricos multiplicaron las ocupaciones territoriales, y, olvidando que la ley no se las concedía más que a título de usufructo, llegaron a considerarlas como de su propiedad definitiva.

Una segunda causa de orden económico, contemporánea de la precedente, fué la transformación del cultivo italiano. Italia había sido en todo tiempo tierra de trigo. El trigo constituía la base de la alimentación del pueblo romano. Así, celoso de los intereses del consumidor, el Gobierno se preocupó desde un principio en mantener la tasa de venta, tan baja como le era posible. Primeramente favoreció la importación del trigo extranjero que venía al mercado a competir con el trigo italiano y a influir en su curso, y después, con la formación sucesiva de las provincias de Ultramar, cuyo tributo, al menos en gran medida, debía pagarse en trigo, el Estado, muy bien provisto, procedió a ventas públicas de trigo a bajo precio. El consumidor halló, naturalmente, su cuenta en este proteccionismo a la inversa, y, desde este punto de vista, conseguido su objeto, estaba com-

pletamente satisfecho; pero, por repercusión, el cultivo del trigo se hizo cada vez menos remunerador para el productor italiano y, por consecuencia, fué abandonado gradualmente en el suelo de la península. Este abandono dejó paso a otros cultivos más remuneradores, particularmente la vid, el olivo, los cultivos pantanosos y los prados. Desgraciadamente, por delicados y dispendiosos, estos nuevos cultivos se daban mal, en general, con el régimen de la pequeña propiedad, mientras que, por el contrario, dos de entre ellos, la vid y, sobre todo, el prado, hallaban en la extensión de la gran propiedad condiciones tan favorables como era posible.

Así los grandes dominios italianos se transformaron, sobre todo, en terrenos de ganadería, de considerable rendimiento, campos de explotación muy apropiados para el capitalismo de nueva formación, mientras que la crisis pesaba más y más sobre la pequeña propiedad y su tradicional modo de explotación. Otro hecho, consecuencia también de la conquista, agravó aún más la situación ya crítica del pequeño propietario. El coste de la vida iba elevándose constantemente, y, precisamente, en el momento en que los cultivos se hacían cada vez más aleatorios y su producto cada vez menos remunerador. Las cargas de la conquista son para el pequeño propietario; mientras que, por una injusticia distributiva cuya ironía no alcanzaba a apreciar por completo, otros—clase senatorial, caballeros, el proletariado mismo—recibían casi exclusivamente sus beneficios.

En presencia de una situación económica cada vez más precaria, muchos pequeños propietarios, abandonando la lucha, desertaron de los campos. Otros, más tercos, trataron de mantenerse en ellos. Empeñáronse, con la esperanza de un porvenir mejor, pero el interés del dinero era muy elevado; la tierra servía de prenda para el pago de la deuda, y, lo más frecuente, ya de grado ya por fuerza, acababa por caer en manos del prestamista. Esta desposesión gradual

del pequeño propietario nos la presentan, a lo vivo y en toda su dolorosa brutalidad, Salustio y, más tarde, Horacio.

«Los generales victoriosos—escribe el primero—compartían con algunas gentes el producto de la conquista; y, durante este tiempo, los padres o los hijitos de los soldados, si tenían por vecino algún hombre poderoso, eran arrojados de su hogar (1).»

Y el segundo:

«Hombre avaro, se te ve arrancar los hitos del campo vecino y saltar por encima de los límites de tus clientes. Expulsados, la mujer y el marido se llevan en su seno los dioses paternos y sus míseros hijos (2).»

La terrible palabra del tribuno Filipo, en 104, registra un significativo resultado respecto a esto.

Privado de su dominio hereditario, el pequeño propietario no poseía ya más que sus brazos; pero, en el campo, no hallaba ya trabajo. La mano de obra campesina estaba cada vez más monopolizada por los esclavos, quienes, a más de otras ventajas, representaban para el amo un instrumento mucho menos costoso y más manejable que el trabajador libre. La primera guerra de los siervos, estrepitosa manifestación de la transformación social sobrevenida, estalló muy pronto en Sicilia (136 antes de Jesucristo). Arruinado, desamparado, agonizante, el pequeño propietario rural no tenía ya más que un recurso, el de todos los países y de todos los tiempos: la ciudad, representada por Roma. Allí afluían en masa y, en el último siglo de la República, Varrón nos lo dice:

«Como, en nuestros días, casi todos los padres de familia, dejando allá la hoz y el arado, han emigrado al recinto de Roma, y prefieren servirse de sus manos para aplaudir en el teatro o en el circo antes que emplearlas en el trabajo de los campos y de los viñedos, resulta

---

(1) SAL., *Bel.*, *Yug.*, 41, 8-9.—(2) HOR., *Od.*, II, 18, 23-28.

que pagamos para que se nos traiga de Africa y de Cerdeña el trigo destinado a alimentarnos y cargamos en navíos la vendimia de Cos y de Chíos (1).»

Ir a Roma está bien; pero ¿qué hacer en ella? Los medios de ganarse la vida, en Roma, no faltaban, sin duda; pero, desgraciadamente, no convenían ni a la condición social ni a las aptitudes profesionales de los rurales arruinados. Todos los cargos domésticos y, además, el pequeño comercio, la pequeña industria, se hallaban también allí acaparados, ya por los esclavos, ya por viejos esclavos manumisos. El pequeño propietario, en vista de esta concurrencia universal y desesperante, no tenía más medios de defenderse en Roma que en el campo.

No obstante, seguía acudiendo en masa, por varias razones. Primeramente, la estancia en Roma, con sus fiestas, sus espectáculos, su actividad de gran ciudad, seducía, con sus diversos atractivos, a los maltrechos por la vida campesina; y, en segundo lugar, si en Roma, los medios manifiestos de vivir faltaban al pequeño propietario arruinado, quedaban aún otros, en gran número: las distribuciones alimenticias del Estado; las limosnas de los particulares ricos; la venta, al mejor postor, del voto para el sufragio electoral. Así, excluídas de sus tierras e incapaces de continuar la lucha, las clases medias rurales desertaban más y más de los campos y se amontonaban en Roma, donde engrosaban constantemente las filas de una población urbana perezosa y deprimida. Segunda causa de ruina para la Constitución tradicional. La clase ecuestre falta en el partido gubernamental porque se aleja de él; la clase media, por que, en la primera mitad del siglo II, se desprovee de sus elementos más sanos y corre, a pasos agigantados, hacia su desaparición completa.

---

(1) VARR., *Res Rust.*, II, Pr. 3.

III.—Segunda guerra púnica y sus consecuencias constitucionales

La segunda guerra púnica, por las consecuencias políticas de ella emanadas, marca una fecha capital en la historia de la Constitución romana. No obstante, no representa en sus comienzos una ruptura brutal con el pasado. Si Roma entera se alza contra el púnico invasor, la aparición de Aníbal en el territorio de la península, no pone fin, como a impulsos de una varita de virtudes, a las luchas de los partidos; y la unión sagrada, hecho que nunca se hará notar bastante, sobre todo en un pueblo de patriotismo y de disciplina como el romano, no se constituirá sino a la larga, ante las necesidades imperiosas de la defensa nacional. Los partidos, enzarzados después de la primera guerra púnica—aristocracia gubernamental y democracia campesina,—continúan disputándose el poder; pero, en razón de las nuevas circunstancias, las condiciones del conflicto han cambiado. La crisis, por su intensidad inaudita, por la prueba extraordinaria a que somete a los hombres y a las cosas de la antigua Roma, favorece singularmente al partido aristocrático, y con doble motivo. La naturaleza de la segunda guerra púnica, primero, lucha en que la unidad italiana y la existencia nacional de Roma misma se hallaban en juego simultáneamente. Este duelo terrible, a diferencia del primer choque entre Roma y Cartago, se desarrollaba sobre el suelo italiano, con todas las angustias y todas las ruinas que lleva consigo semejante situación. La guerra es larga, y no cesa de ensancharse en el espacio, hasta abarcar la mayor parte de la cuenca del Mediterráneo. Entregado a sí mismo, Aníbal, para alcanzar la victoria, renueva la guerra en Sicilia, arrastra la defección de Siracusa, que se pasa a la causa cartaginesa y hace alianza con el rey de Macedonia, Filipo V,

de quien espera, al este de Italia, una poderosa división que juzga decisiva.

Roma responde a esta serie de iniciativas con una contraofensiva vigorosa. En 212 antes de Jesucristo, Siracusa es tomada al asalto por Marcelo, y, dos años más tarde, los cartagineses tienen que evacuar definitivamente la isla. En España, en el curso de una dura guerra de cuatro años (210-206), Escipión, el futuro *Africano*, conquista sistemáticamente el país, y en 206, la última posesión de Cartago en la península, Gades, se ve obligada a capitular. Al este, para paralizar la ofensiva de Filipo en el Adriático y cerrar Italia a su intervención eventual, Roma, gracias a la alianza con los etolios, resucita en Grecia una guerra que se mantendrá durante siete años (212-205). En 204, por fin, se da el golpe decisivo: la gran contraofensiva africana, que, con la victoria de Zama, pondrá a Cartago de rodillas. Por la multiplicación gradual, por el ensanchamiento sucesivo de los teatros de operaciones, se lucha, no ya sólo en Italia, sino en Sicilia, en Cerdeña, en España, en Iliria, en Grecia, en Africa. La diplomacia romana da pruebas de una actividad análoga y su esfera de acción acaba por extenderse, progresivamente, a todas las partes de las costas del Mediterráneo.

Operaciones militares de tan altos vuelos, relaciones diplomáticas de tal complejidad, suponían, necesariamente, en la potencia que a ellas se entregaban, una coherencia en el programa y una continuidad en el esfuerzo de que, en general, no eran capaces los órganos seculares del Estado romano: los comicios, faltos de la competencia y de la permanencia indispensables; las magistraturas, en razón de los dos principios sacrosantos, anualidad y colegialidad, que, desde la más remota antigüedad presidían a su actividad constitucional. Un solo cuerpo en Roma ofrecía, en materia de política extranjera y administración provincial, las con-

diciones de estabilidad práctica, requeridas por la situación: el Senado. Por lejos que nos remontemos en el pasado, esta asamblea, único elemento permanente en una Constitución en la que todo era movilidad y cambio, aparecía como la tutora legal del pueblo romano—testigo, la fórmula tradicional, *Senatus populusque romanus*, expresión oficial del Estado—y la guardiana autorizada de la tradición nacional. *Res ad patres redit, Auspicia ad patres redeunt*, dos formas de una sola y misma verdad, decíanse en caso de interregno, desde la época real; y el régimen republicano no había cambiado nada de esta verdad legal secular. La introducción del doble principio de la anualidad y de la colegialidad, luego de la creación de la magistratura, primeramente; una serie de usurpaciones afortunadas—políticas, administrativas, financieras—ratificadas por la opinión pública y, a título de precedentes, convertidas en partes integrantes de la Constitución, después, habían reforzado gradualmente la prerrogativa senatorial y dado al Senado una influencia, si no siempre legítima en derecho, al menos, decisiva de hecho, en la marcha de los negocios. Pero este cuerpo así privilegiado, tanto por el carácter vitalicio de sus miembros, como por la importancia de sus atribuciones, constituía en el seno de la Constitución romana, la ciudadela misma del partido aristocrático. La situación excepcional creada por la segunda guerra púnica, realzando necesariamente la misión del Senado, influyó, pues, en las relaciones recíprocas de los dos grandes partidos históricos y favoreció abiertamente al partido aristocrático, en detrimento de su rival.

En segundo lugar, mientras el partido aristocrático es elevado por las circunstancias mismas, el partido democrático, en el curso de la guerra, no ha tenido buen acierto en la elección de sus jefes. C. Flaminio, M. Minucio Rufo, C. Terencio Varrón, no le han hecho mucho honor, por incapacidad militar o mala suerte. Bajo la impresión de las

derrotas del Tesino y de Trebia, de las que, a los ojos de la opinión pública, los generales de la nobleza, P. Cornelio Escipión y L. Sempronio Longo, tenían toda la responsabilidad, el pueblo confirió a C. Flaminio, su hombre de confianza, un segundo consulado. Esta vez aún, a pesar de la inmensidad del peligro, se ve reaparecer las disensiones acostumbradas entre Flaminio y el Senado, y, si damos fe a los alegatos del partido aristocrático, que, en tales circunstancias, acaso no representan más que otras tantas calumnias, el cónsul popular, al tomar posesión de su cargo, habría descuidado las formalidades necesarias. La cuestión, en el fondo, no tiene más que una importancia secundaria. El hecho decisivo es que Flaminio se dejó aplastar por Aníbal en el campo de batalla del Trasimeno y que el partido, tanto por lo menos como su jefe, tuvo que aceptar la responsabilidad del desastre.

A raíz de la derrota, Q. Fabio Máximo, el famoso contemporizador, uno de los jefes del partido aristocrático, fué elevado a la dictadura, derogando los usos tradicionales, por voto formal del pueblo, y, para asegurar en presencia del enemigo la continuidad necesaria en el mando en manos de los hombres más competentes, una ley suspendió provisionalmente el plebiscito de 342 antes de Jesucristo, que prohibía la reelección al consulado antes de un lapso de tiempo de diez años. En el curso de la guerra púnica, abstracción hecha de sus promagistraturas, y en virtud de esta dispensa legal, Q. Fabio Máximo, cónsul ya, en dos ocasiones, en 233 y 228, revestirá el consulado otras tres (215, 214 y 209), M. Claudio Marcelo, cuatro (215-214,210 y 208), y Q. Fulvio Flaco, dos (212 y 209). Fabio Máximo legitimó con inmortales servicios la situación excepcional que se había creado ; pero muy pronto las luchas de partido reaparecieron y el método mismo del dictador, que salvó a Roma, provocó en los medios populares el más vivo descontento.

Al lado mismo de Fabio Máximo, un hombre compartía estas pasiones: su jefe de caballería, M. Minucio Rufo. Se halló un tribuno, M. Metilio, para proponer, por medio de una flagrante violación de los precedentes constitucionales, que se concedieran plenos poderes a uno y a otro. La proposición pasó; pero Minucio, el beneficiario de esta innovación extraordinaria, no pudo felicitarse mucho por ella. Comprometido por culpa suya en una situación delicada, tuvo que apresurarse a renunciar a sus nuevas prerrogativas para colocarse, por sí mismo, a las órdenes de su antiguo jefe. Segundo percance en el partido democrático, que no había de ser el último.

El partido democrático, en efecto, a pesar de sus dos tentativas desgraciadas, no había abdicado. En las elecciones consulares para 216, llevó al consulado un hombre nuevo, C. Terencio Varrón. De bajo linaje, hijo de un carnicero enriquecido, Varrón se había mostrado en el pasado fiel adepto al partido democrático y llegaba a la magistratura suprema con un programa de oposición claramente caracterizado. La aristocracia, que no había podido impedir su elección, logró, al menos, imponerle como colega uno de sus miembros más eminentes, cónsul por primera vez en 219, L. Emilio Paulo. No por eso dejó de tener el asunto un resultado deplorable, el desastre de Cannes, el más cruento que el Estado romano registró jamás en sus anales. Esta vez, ante la inmensidad de la catástrofe, la lección surtió efecto, y, en el curso de los quince últimos años de la guerra, el pueblo, realizando la unión sagrada, devolvió plenamente a la aristocracia la dirección de la guerra. Por su energía, por su patriotismo, y—preciso es consignarlo también—, por su habilidad, aquélla se mostró digna de tal confianza. Fabio Máximo, el verdadero jefe del Gobierno, y sus colaboradores—Marcelo, el conquistador de Siracusa, M. Livio Salinator y C. Claudio Nero, los vencedores del

Metauro, y, por último, Escipión, el triunfador de España y de Africa,—hombres, todos, de la nobleza, sabrán librar el suelo de la patria y apartar de ella, para siempre, el peligro cartaginés.

La Constitución republicana no tardó en sufrir la repercusión de este estado de cosas, y ello, bajo una doble forma: dictadura del Senado y marcha a la oligarquía, dos fenómenos conexos y complementarios. La suspensión del plebiscito de 342 había asegurado, por el juego mismo de las reelecciones, el monopolio del consulado a un restringido número de familias aristocráticas. En adelante, durante más de un siglo, los hombres nuevos serán elegidos solamente merced a sorpresas de la oposición; además, ante la creciente influencia del Senado, los cónsules descienden gradualmente a la categoría de instrumentos de la alta asamblea. La aristocracia senatorial no hallaba ya en su camino más que un obstáculo constitucional: el tribunado. No trata ya de quebrantarlo, cosa que, por su parte, hubiese sido una torpeza inconcebible. Más hábil, lo anula, y, por decirlo así, lo absorbe. Hace de él, pura y simplemente, un escalón de la carrera de los honores. Un plebiscito votado quizá en esta época—acaso posterior,—el plebiscito Atinio, estipula que todos los tribunos de la plebe, probablemente, también los ediles plebeyos, tendrán en adelante categoría oficial de senadores. Flaminio y su partido habían luchado para substraer a la coalición nobiliaria las magistraturas de la plebe Bien servido por las circunstancias, el partido aristocrático acabó, en este desafío por el poder, por asegurarse plenamente la ventaja. Sólo con los Gracos, el tribunado, domesticado por la nobleza gubernamental durante tres cuartos de siglo, volverá a sus orígenes y renovará la lejana tradición de lo pasado. Esta evolución llegará a traducirse, incluso en una forma material, en el terreno de las distinciones exteriores. Los censores de 194, S. Elio Peto y

C. Cornelio Cetego, deciden que en los teatros sean reservados puestos de honor a los senadores. Se camina hacia la oligarquía. He aquí, pues, desde el punto de vista constitucional, la primera de las consecuencias de la segunda guerra púnica.

Pero hay otra aún, y no de menor importancia. Si la crisis exterior había entrañado la unidad de dirección, base de la influencia política del Senado, había, también, exigido, con el mismo rigor, la unidad de ejecución, bajo la forma de los grandes mandos militares.

Ligado constitucionalmente a las supremas magistraturas de la ciudad—dictadura, consulado, pretoriado—el poder militar sufría la doble traba—anualidad, colegialidad—que la Constitución ocasionaba a su ejercicio ; y, contra estos dos inconvenientes fundamentales, los diversos expedientes sucesivamente imaginados—separación de esferas de acción, turno, prórroga—sólo habían servido para solucionar el caso momentáneamente—. La unidad y la permanencia en el mando eran necesariamente precisas para las campañas en territorios lejanos, en los cuales, por definición misma, el Senado no podía ejercer más que una intervención lejana y, muy a menudo, intermitente. En el curso de la segunda guerra púnica, se dió en España un flagrante ejemplo de ello. P. y Cn. Escipión, acababan, en 212 de caer en el campo de batalla. Sin esperar el envío de nuevos generales de Roma, los soldados, reunidos en comicios militares confirieron por sí mismos el mando en jefe a un simple caballero, L. Marcio Settimo, quien, por su energía y por sus éxitos, se hizo digno de tal honor. Esta espontánea intervención de los soldados, por más que hallase, en la situación del momento, circunstancias ampliamente atenuantes, no por ello dejaba de presentar un carácter real de gravedad. El Senado, que no había ratificado la elección, se apresuró a hacer volver

a la normalidad al ejército de España, asignándole, en forma regular, un nuevo general en jefe.

Otro hecho análogo, mucho más significativo aún, por el hombre a quien concierne y, a la vez, por las consecuencias que de él se dedujeron, es la carrera de Escipión *el Africano*. En 211, el joven Escipión, de veinticuatro años apenas, se presenta ante el pueblo, y, aunque no había aún desempeñado más que el edilato, solicitó el mando del ejército de España. El pueblo se lo concedió en forma excepcional y con el título de procónsul. En 210 llega a España y, amparándose en la forma legal de la prórroga, conserva, durante cinco años (210-206) sin interrupción su mando. Cónsul en 205, prepara la contraofensiva contra Cartago y conquista Sicilia. De 204 a 202, dirige la guerra en Africa y, concertada la paz, regresa a Roma triunfador, en 201. Así, pues, hecho inaudito en los anales del Estado romano, un hombre, Escipión, ha ejercido de un modo ininterrumpido y durante diez años sucesivos (210-201), primero en España y luego en Italia y en Sicilia, y, por fin, en Africa, las supremas funciones de general en jefe.

Como la oligarquía, paralelamente a ella—y por las mismas razones—, el poder militar, a favor de la segunda guerra púnica, progresa a pasos agigantados y ya se perfilan en lontananza amenazas de dictadura. El antiguo equilibrio constitucional del siglo III ha cesado de existir y el viejo partido de la democracia campesina, encarnación de la voz popular y garantía suprema de fiscalización, no es ya más que un recuerdo. Oligarquía o dictadura, bajo esta forma nueva será como, al salir de la gran crisis, se presentará, en lo sucesivo, para Roma, el problema constitucional.

IV.—¿Oligarquía o dictadura? Escipión y Catón

A raíz de la segunda guerra púnica, Escipión ocupa en Roma una posición sin igual. Después de un brillante triunfo, recibe el pomposo sobrenombre de *el Africano*. Es el ídolo del pueblo, que le eleva estatuas y le otorga honores extraordinarios. En 199 se le elige para la censura y muy pronto tomará, en calidad de *princeps senatus*, la dirección moral del Senado. Todas estas distinciones las merecía el vencedor de Aníbal, por sus inmortales servicios; pero no hay que olvidar que la carrera excepcional de este hombre de menos de cuarenta años, tanto por la rapidez con que había recorrido sus etapas, cuanto por las múltiples irregularidades que las habían señalado, se presentaba como un constante reto a la antigua Constitución romana.

Contra la costumbre, en 213, había solicitado y obtenido el edilato a los veintidós años; contra la costumbre, en 217, el pueblo lo había elegido procónsul y confiado el mando del ejército de España; contra la costumbre aún, en 206, a los veintinueve años, se le había concedido el consulado para el año siguiente, y el Senado, de buen, o de mal grado, lo había autorizado para llevar la guerra a Africa. Sus métodos políticos, sus prodigalidades sin tasa, su metódico afán de popularidad, que ofrecían con las costumbres tradicionales tan flagrante contraste, no tardaron, a pesar de su gloria legítima, en provocar, primero, la desconfianza y los sarcasmos después, de la aristocracia señorial. El viejo Fabio Máximo, en un día de mal humor, se atrevió a recordarle que el cónsul era elegido, no para sí mismo, sino para el Estado, y protestó contra el procedimiento, por demasiado regio—*regius mos* (1)—con el cual, Escipión, al día siguiente

(1) Liv., XXVIII, 42.

de su elección consular, pretendía disponer a su antojo de su ejército.

Y, a pesar de todo, el prestigio de Escipión crecía más y más. Después de Zama, el pueblo entusiasmado había querido nombrarlo cónsul y dictador perpetuo; es decir, instaurar, en provecho suyo, el poder personal que sólo siglo y medio más tarde llegará a realizar César. Escipión había rehusado; pero el peligro de la dictadura no por ello dejaba de continuar flotando en el ambiente, y, amenazada en sus privilegios, la oligarquía esperaba solapadamente que llegase su hora. Pero, en el momento preciso en que sobre las ruinas de la vieja Constitución romana, oligarquía y poder personal, candidatos uno y otro a su sucesión, parecían deber venir a las manos, se produjo bruscamente una inesperada peripecia. Un hombre nuevo entró en acción: Catón.

Hombre nuevo, M. Porcio Catón, lo era con toda la fuerza y toda la precisión romana de la palabra. Nacido en Túsculo, en 234 antes de Jesucristo, de una familia de campesinos, Catón, que había alcanzado le edad viril en el corazón mismo de la segunda guerra púnica, se había distinguido en ella, con las armas en la mano, por su valor de soldado y por sus cualidades de jefe. Se le había nombrado tribuno militar en 207; cuestor, en 204; edil plebeyo, en 199. Al año siguiente obtiene la pretura. Su función política, que se prolongará durante medio siglo, va a comenzar. A pesar de las variaciones que necesariamente lleva consigo una carrera pública tan dilatada, y de las modificaciones eventuales de táctica que pueden imponerle la variedad y la multiplicidad de sus adversarios sucesivos, Catón puede ser definido con una palabra: es un constitucional, en el sentido tradicional de la frase. La Constitución del siglo III, con el sistema permanente de investigación popular que la misma implicaba, son el sitio, si no preponderante, importante, al menos, que ella reservaba a la influencia de la clase media

rural—la suya—representaba para él un ideal que quiere salvar a toda costa y que pretenderá hacer rivivir en cuanto se vislumbre la decadencia. Esta Constitución tradicional tiene dos enemigos, de los que la segunda guerra púnica ha hecho dos amenazas graves y permanentes: la oligarquía y el poder personal. Campeón de la vieja Constitución, superviviente de un pasado que ha conocido en sus primeros años y que, bajo la presión de las circunstancias se borra con rapidez, combatirá Catón con estos dos adversarios, y aportará a esta lucha implacable todas cuantas convicciones políticas y cualidades personales posee.

Cuando Catón se inicia en la vida pública, el gran peligro para la Constitución es Escipión *el Africano* y la amenaza de poder personal que encarna el vencedor de Aníbal. A esto, pues, es a lo que Catón y su partido atacaron primero, largo duelo de once años, de episodios múltiples y de alternadas victorias, en el cual, como era preciso esperar, el defensor de la Constitución no dejará de hallar, en medio de los partidarios de la oligarquía misma, preciosos aliados y cómplices de acción.

Catón y Escipión se conocían de tiempo. Cuestor de Escipión en Sicilia, en vísperas de la expedición a Africa, Catón había creído que era deber suyo dirigir al general en jefe algunas observaciones respecto a las excesivas liberalidades a que se entregaba sin cuento. El altivo aristócrata había recibido muy mal el aviso, y Catón, dolido, habría ido a Roma, según se dice, para presentar una acusación en regla contra Escipión. Pero, a raíz de lo de Zama, Escipión gozaba de una popularidad demasiado considerable para que Catón, personalidad muy modesta aún, se atreviese con el dios del día. Si pretendía realizar sus proyectos, le era preciso engrandecerse más aún. Sus progresos fueron rápidos. En 195 llegó el consulado. Sus victoriosas campañas en España le conquistaron un gran prestigio y, ante los ojos de la

opinión pública, lo pusieron definitivamente en preeminente lugar. Escipión, sin embargo, continuaba siendo aún el amo de la situación. En 195, a pesar de la intervención personal de Catón, el pueblo vota la derogación de la ley suntuaria Opia. En 194, al expirar el plazo legal, Escipión se hace elegir para un segundo consulado. En 193, el Senado le encarga de una misión diplomática en Africa, para arreglar las dificultades surgidas entre Cartago y el rey númida Masinisa; y dos de sus amigos, L. Cornelio Merula y Q. Minucio Thermo, son elegidos cónsules. Pero, al año siguiente, no logra hacer pasar ni a su primo P. Cornelio Escipio Nasica, ni a su amigo Lelio, que fracasan ante el hermano de Flaminino, Lucio, y Cn. Domicio Enobarbo.

La guerra contra Antíoco, que estalla en 191, da a Escipión el medio de recobrar su influencia un punto vacilante. Eleva al consulado, para el año 190, a su hermano Lucio y a su amigo Lelio y, con una bien entendida política de familia, hace conceder al primero el mando de la guerra. Lucio Cornelio Escipión era un mentecato y todo el mundo, en Roma, lo sabía; pero *el Africano* había ofrecido acompañarlo como legado, y así debía ser éste, en realidad, el verdadero jefe de la expedición. El triunfo de Magnesia llevó la gloria de los Escipiones a su apogeo. Hubo, claro está, algunas voces discordantes y la palabra corrupción comenzó a circular entre sus enemigos; pero nadie se atrevió a dar la cara para ponerse frente a los vencedores del día. El ataque abierto comenzó al año siguiente.

En 191, el cónsul P. Cornelio Escipio Nasica, primo de Escipión *el Africano,* según hemos dicho, había vencido a los boienses de Cisalpina y los había obligado a firmar la paz. El pidió el triunfo. Catón y sus partidarios quisieron hacer que se le negara. Fracasaron; pero pronto tomaron el desquite, privando a Q. Minucio Thermo, el cónsul de 193, amigo de Escipión, de un honor análogo (191). En 190

tenían que verificarse las elecciones para la censura. Catón era el candidato, con su viejo amigo L. Valerio Flaco, y, al mismo tiempo que ellos, P. Cornelio Escipio Nasica, M. Acilio Glabrio, el vencedor de las Termópilas, presentados entrambos por el partido de los Escipiones, el célebre Flaminino y, en fin, M. Claudio Marcelo. Catón arremetió, primeramente, contra M. Acilio Glabrio, el más peligroso de todos, y lo hizo acusar de especulación. La acusación no prosperó; pero Catón logró su objeto. M. Acilio tuvo que retirar su candidatura, aunque, al menos, tuvo el platónico consuelo de ver fracasar a su adversario. Flaminino y M. Claudio Marcelo, los dos candidatos más independientes, fueron elegidos. Un poco más tarde, Catón trató, aunque en vano, de hacer negar el triunfo a Escipión *el Asiático*. Escipión *el Africano* lo obtuvo aún (189). Pero esta vez, se aproximaban ya los malos días, y no iba a tardar en sonar la hora de Catón.

Hasta aquí, los dos adversarios se han contentado con ataques indirectos o, todo lo más, con sencillas escaramuzas. En 187 comienza el duelo decisivo. Dos tribunos del partido de Catón, los Q. Petillii, proponen al Senado que le sean exigidas cuentas a Lucio Escipión de los 500 talentos recibidos por él como primer plazo de la indemnización debida por Antíoco. Se presentan los registros; pero Escipión *el Africano* los desgarra. Ante este gesto, por lo menos torpe, los Petillii, a instigación siempre de Catón, llevan la cuestión ante los comicios y proponen la creación de una comisión extraordinaria de investigación, encargada de poner en claro el asunto. Dos tribunos del partido de Escipión, Q. y L. Mummio, oponen su intercesión. Catón, con su intervención personal, los decide a retirarla. Otro tribuno, C. Minucio Augurino, acusa, a su vez, a Lucio Escipión y trata de hacerlo condenar a pagar una multa. Poco faltó para ponerlo en prisión; y sin ser directamente perseguido, parece

ser que Escipión *el Africano* tuvo también su buena parte de salpicaduras. La intervención del tribuno T. Sempronio Graco, el futuro padre de los Gracos, logró salvarlos a uno y a otro, y, desde el punto de vista jurídico, el asunto no tuvo consecuencias. Pero, de este choque implacable de los dos partidos, el resultado práctico es, sobre todo, lo que importa. La fortuna política de los Escipiones había recibido un golpe funesto del que no podría rehacerse. Escipión *el Africano* se dió plena cuenta de ello ; comprendió que su carrera política estaba terminada y salió de Roma, para retirarse a sus posesiones de Literno, en Campania. Allí había de morir cuatro años más tarde (183). Apartado así de la vida política, su gran adversario, Catón, triunfaba en toda la línea.

Con la persona de Escipión, el peligro de la dictadura militar, uno de los que amenazaban a la Constitución tradicional, acababa de desaparecer. Quedaba el segundo : la marcha hacia el régimen oligárquico. Para combatirlo, Catón consagrará los últimos treinta y nueve años de su vida (187-149 antes de Jesucristo). En 185 se presenta a la censura para el año siguiente, también, esta vez, con L. Valerio Flaco. Como en las elecciones censoriales precedentes, agrupa, a la vez, contra él, los restos del partido de los Escipiones—P. Cornelio Escipio Nasica y Escipión *el Asiático*—y a los campeones de lo oligarquía—M. Fulvio Nobilior, Cn. Manlio Vulso, L. Furio Purpureo, Ti. Sempronio Longo y M. Sempronio Tuditano. Catón, en la cima, entonces, de su popularidad y en el apogeo de su fortuna política, pasó en compañía de L. Valerio Flaco y se sirvió de sus altas funciones para expulsar del Senado a siete miembros notables del partido oligárquico, con L. Quincio Flaminino, el hermano del gran Flaminino, y L. Furio Purpureo, a la cabeza (184).

Cuatro años más tarde, en 180, la ley Villia Annalis,

votada a inspiración de Catón, fijó las condiciones precisas para la obtención de honores—edad, sucesión y, probablemente también, obligación de diez campañas, antes de alcanzar por la cuestura el *cursus honorum*—, poniendo así serias dificultades a la ambición de los jóvenes nobles, obligados a doblar las etapas. En el curso de los años siguientes, Catón, incansable, continúa atacando a los partidarios del sistema oligárquico: en 179, contra los censores M. Fulvio Nobilior, un viejo enemigo de Catón, y M. Emilio Lépido; en 178, contra el cónsul A. Manlio Vulso, hermano del vencedor de los gálatas; en 172, contra M. Popilio Lenas, el cónsul de 173; en 171, contra M. Titinio, M. Furio Filo, M. Matieno, todos antiguos gobernadores de España; en 149, contra Ser. Sulpicio Galba, el verdugo de los lusitanos. Esta última intervención fué el canto del cisne del viejo luchador que iba a morir algunos meses más tarde (149).

Felices o desgraciadas, todas las intervenciones de Catón no tuvieron, sin embargo, ni podrán tener, más que una importancia secundaria. Las necesidades imprescindibles de la política exterior requerían en el Gobierno una concentración de voluntades cada vez más estrecha y una unidad de acción siempre intensa. La Constitución tradicional de la ciudad no hallaba ya solución favorable a este problema vital. Así, la marcha hacia la oligarquía, comenzada a fines del siglo III y precipitada por la segunda guerra púnica, continuó implacable. La intervención popular no se ejerce ya más que a saltos y casi en forma revolucionaria. No se resucita un cadáver; la Constitución republicana estaba bien muerta. *Sic vos non vobis*... Trabajando por apartar el poder personal, Catón, lejos de salvar la Constitución tradicional, no había hecho más que apresurar el advenimiento del régimen oligárquico.

LIBRO II

EL GOBIERNO POR LA OLIGARQUÍA Y LA MARCHA HACIA EL RÉGIMEN MILITAR

CAPITULO PRIMERO

TEORIAS Y REALIDADES

I.—Polibio y el sistema constitucional romano

Espíritus prácticos y dóciles a la lección de los hechos, más que a la seducción de las teorías, los romanos no se decidieron sino muy tarde a estudiar su Constitución. Solamente en la segunda parte del siglo II antes de Jesucristo, en el mismo momento en que se inicia ya la decadencia del sistema, es cuando hacen de su Derecho público un objeto de especulación. C. Sempronio Tuditano, cónsul en 129, un enemigo de Tiberio Graco, y C. Junio Gracano, partidario de la política de los Gracos, constituyen la teoría de la magistratura; el primero, en sus *Libri magistratuum,* y el segundo en sus *Libri de potestatibus,* dos obras perdidas entrambas. Pero nos queda, como documento inapreciable, al menos, en forma fragmentaria, el testimonio de Polibio.

Bibliografía.—*Textos.*—Polibio, VI (en fragmentos), 3-18; Cicerón, *de Republica,* I, 26, 29, 35, 45, 46; *De Legibus,* III, 2-5.
Obras principales.—X, III, 447-451 (K. J. Neumann); XXVII, 51-54; XIX, véase la referencia al Libro I, capítulo II; CXLI, I, 303-380, y II; XIII, 307-443; LXXVII; LXXII, I, 24-58.

Desterrado en Italia, el historiador griego vivió largo tiempo en Roma. Vió allí, con sus propios ojos, funcionar las instituciones romanas; y su estrecho enlace con los círculos gubernamentales, especialmente el de Escipión Emiliano, le permitió observar y deducir en condiciones excepcionales. Emanando, a la vez de un contemporáneo, de un testigo y de un especialista, su juicio, precioso resto escapado del naufragio de su obra histórica, presenta, con este triple título, un interés de primer orden para el historiador de la Constitución romana y merece el privilegio de un sitio de honor.

Dejemos, pues, ante todo, la palabra a Polibio:

«Cuando se trata de todas las repúblicas griegas que a menudo se han elevado y a menudo, también, han experimentado una suerte completamente contraria, es cosa fácil referir su historia y prever su destino futuro, pues es igualmente posible narrar lo que se sabe y predecir lo porvenir fundándose en el conocimiento del pasado. Pero cuando se trata de Roma, es una tarea tan ardua exponer su situación actual, a causa de lo complicado de su constitución, como la de hacer profecías respecto a su porvenir, porque conocemos mal sus antiguas instituciones públicas y privadas. Por esto son necesarios una gran atención y un examen minuciosísimo, para conocer sus caracteres distintivos.

La mayor parte de los que quieren tratar metódicamente esta cuestión, distinguen tres clases de gobiernos que llaman la realeza, la aristocracia y la democracia. Paréceme que nos cabría el derecho de preguntarles si presentan estas tres formas como las únicas o bien como las mejores. Pero, inclínense hacia una o hacia otra hipótesis, veo que en ambos casos, padecen un error. Claro está, en efecto, que el ideal sería una combinación de estos tres regímenes. No es sólo el razonamiento el que lo demuestra, sino la experiencia, también, puesto que sobre este principio ha fundado Licurgo la constitución de Lacedemonia (1)... Descubriendo por el razonamiento las fuentes de donde nace cada uno de los regímenes y el modo de su formación, es como Licurgo pudo fijar su constitución sin hacer ninguna costosa experiencia. En cuanto a los romanos, si han acabado por realizar el mismo ideal, no ha sido por un sencillo razonamiento por lo que han llegado a ello, sino que por medio de numerosas luchas y dificultades han sabido, por sus pruebas mismas, cual era el mejor partido que se debía seguir. De este modo han llegado al mismo resultado que Licurgo y han fijado la constitución más perfecta que hemos conocido (2)».

---

(1) Pol., VI, 3, 1-9.—(2) Pol., VI, 10, 12-14.

«Las tres formas de gobierno de que he hablado más arriba, se hallaban amalgamadas en la constitución romana, y la parte de cada una de ellas estaba calculada tan exactamente, todo estaba en ellas tan equitativamente combinado, que nadie, ni aun entre los romanos, habría podido decir si se trataba de una aristocracia, de una democracia o de una monarquía. Esta indecisión era, por otra parte, muy natural. Examinando los poderes de los cónsules, hubiérase dicho que era un régimen monárquico, una realeza; juzgando por los del Senado, era, por lo contrario, una aristocracia, y, en fin, si se considerasen los derechos del pueblo, parecería que fuese pura y claramente una democracia. He aquí cuales eran las prerrogativas de que gozaba entonces cada uno de estos tres elementos y que, poco más o menos, sigue disfrutando aún en la actualidad.

Los cónsules, en tanto no están a la cabeza de los ejércitos, residen en Roma, tienen vara alta en todos los asuntos públicos. Todos los demás magistrados, excepción hecha de los tribunos, están situados bajo sus órdenes. Además, ellos son los que introducen en el Senado a los embajadores, los que provocan las deliberaciones en casos urgentes y los que promulgan los senadoconsultos. Tienen, igualmente, que ocuparse de todos los asuntos públicos que deben ser regulados por el pueblo, convocar la asamblea, presentar los proyectos de ley y aplicar las decisiones de la mayoría. En lo que respecta a la preparación de la guerra y a la dirección de las operaciones su poder es casi absoluto. A ellos compete fijar el contingente que deben suministrar los aliados, nombrar los tribunos militares, hacer las leyes, escoger los hombres propios para el servicio; a más, en campaña tienen el derecho de castigar a quienes les parezca. Tienen libertad para contratar, sobre los fondos del Estado, los gastos que les parezca. Los acompaña un cuestor, y éste, ejecuta inmediatamente todas sus órdenes. Podría decirse con razón, a no considerar más que este aspecto de la constitución, que ésta es puramente monárquica y real. Y si en los puntos que acabo de exponer o en los que voy a tratar, aconteciese ahora o más tarde algún cambio, no alteraría nada lo que yo adelanto en estos momentos.

El Senado tiene por primera función la administración del tesoro público, pues todas las cuentas y todos los gastos son igualmente de su incumbencia. Los cuestores no tienen derecho a hacer salir de él la más pequeña cantidad para las necesidades públicas, sin un decreto del Senado, a no ser para los cónsules. Los gastos que son, con mucho, los más considerables de todos, los que hacen los censores cada cinco años para el entretenimiento y la construcción de los monumentos públicos, es también el Senado quien los acuerda y quien da a los censores la autorización para emprenderlos. Todos los crímenes cometidos en Italia, que implican la intervención pública, tales como los de traición, conjuras, envenenamientos, asesinatos, es también el Senado quien se ocupa. Además; si un particular o una ciudad de Italia tienen una diferencia que arreglar, merecen un castigo, necesitan socorro o protección, es siempre el Senado quien lo acuerda o deniega. Hasta fuera de Italia, si es menester enviar una embajada para poner fin a una polémica, para transmitir un exhorto o una orden para recibir una sumisión o para declarar la guerra, es a él a quien incumbe este cuidado. Lo mismo ocurre cuando las embajadas vienen a Roma: es el

Senado quien examina el modo conveniente de recibirlas y de responderlas. El pueblo no tiene voz en ninguna de estas cuestiones. Parece, pues, cuando se viene a Roma en ausencia de los dos cónsules, que la constitución sea puramente aristocrática. Esta, por lo demás, es la opinión de gran número de griegos y de reyes, porque es casi siempre el Senado quien interviene en sus asuntos.

Después de esto se preguntará, muy justamente, cuál puede ser la parte que el pueblo tiene en la constitución, ya que el Senado posee todas las prerrogativas que acabo de enumerar, la principal de las cuales es la de las manos libres en lo referente a las cuentas y a los gastos, y los cónsules disponen en autoridad absoluta, en lo concerniente a los preparativos de guerra y a la dirección de las operaciones. No obstante, una parte se ha dejado al pueblo, y esta parte es la más importante, ya que él sólo es, en el Estado, quien puede discernir honores o imponer un castigo. Pero estas sanciones son la condición necesaria para la existencia de las realezas, de las repúblicas, en una palabra, de toda la vida humana. Si se ignora este medio de marcar una distinción entre los hombres o si, conociéndolo, se hace de él mal uso, es imposible conducir razonablemente ninguna empresa; y ¿cómo no habría de ser así, si se demostrase la misma consideración a los buenos que a los malos? El pueblo tiene también su jurisdicción; él es quien juzga los crímenes merecedores de una multa considerable, sobre todo, cuando el acusado ha ocupado las altas magistraturas. Sólo él puede pronunciar una sentencia de muerte. En esta materia existe en Roma una costumbre sumamente laudable y digna de memoria: en toda causa capital se deja al encartado, mientras se substancía el proceso, la facultad de salir de Roma, a la luz del día, mientras quede una de las tribus votantes sin depositar aún su voto. Así, él mismo, se condena a un destierro voluntario y halla un refugio seguro en Nápoles, en Preneste, en Tibur, o en cualquier otra población aliada. Por otra parte, es el pueblo quien confiere los cargos a quienes lo merecen, recompensa la más hermosa que pueda soñarse en un Estado: premiar la probidad. El, es dueño de adoptar o de rechazar las leyes y, prerrogativa esencial, él es quien delibera acerca de la guerra y de la paz. Alianzas, convenios, tratados, es él quien sanciona, los ratifica o los rehusa, de tal modo, que no sería infundado afirmar con razón que es el pueblo quien tiene la mayor parte en el gòbierno y que la constitución romana es democrática.

Acabamos de ver cómo está repartido el gobierno entre estos tres órdenes; vamos a demostrar ahora cómo pueden tanto oponerse mutuamente en su acción, como colaborar unidos. Cuando el cónsul, investido de la autoridad que ya he descrito, parte al frente del ejército, parece que dispone de una autoridad absoluta para ejecutar los proyectos que lleva entre manos. No obstante, necesita del pueblo y del Senado; sin ellos no puede llevar a cabo sus empresas. Claro está, en efecto, que las tropas han de ser avitualladas constantemente; pero, sin una decisión del Senado, no pueden recibir ni víveres, ni vestidos, ni sueldo; de modo que los jefes se ven privados de todos sus medios de acción si el Senado les demuestra su malevolencia o su obstinación. También depende de él que los planes y los proyectos de los generales sean o no realizados, puesto que, transcurrido el año, es libre de re-

emplazarlos en el mando o de mantenerlos en él. Puede, a su antojo, ensalzar o realzar sus éxitos o humillarlos y enturbiar su brillo, pues las ceremonias éstas que los romanos llaman triunfos, y en las que los generales ofrecen a sus ciudadanos la imagen viva de sus hazañas, no pueden celebrarse con toda la pompa apetecible, ni hasta de ninguna manera, si el Senado no da autorización para ello y no concede los créditos necesarios. Los cónsules tienen aún gran necesidad del pueblo, por lejos de Roma que se encuentren, pues, como ya he expuesto más arriba, es a él a quien compete ratificar los convenios y los tratados, o rechazarlos de lleno. En fin, y este es el punto esencial, cuando los cónsules dejan el cargo, es el pueblo a quien han de rendir cuenta de su administración. No pueden, pues, sin exponerse a graves peligros, descuidar los sentimientos tanto del pueblo como del Senado.

Este, por su parte, cualquiera que sea su poder, está obligado, en primer lugar, en todos los asuntos públicos, a consultar al pueblo y a tener en cuenta su opinión. No puede legislar ni sobre los más importantes y graves procesos, ni sobre delitos del Estado que impliquen pena capital, en tanto que el pueblo no haya sancionado las decisiones por el Senado. Lo mismo ocurre con las cuestiones que interesan directamente al Senado, pues si alguien presenta una ley que tienda a disminuir el poder que por tradición tiene, o a restringir las prerrogativas y los honores a los senadores, o aunque no sea más que a privarles de una parte de sus bienes, el pueblo es dueño de aceptar o rechazar todas las proposiciones de esta clase. En fin, y principalmente, si uno sólo de los tribunos ejercita su derecho al veto, le es imposible al Senado hacer aplicar sus decisiones. Tampoco puede ni siquiera funcionar ni reunirse. Ahora bien; el deber de los tribunos es hacer siempre lo que place al pueblo y amoldarse a su voluntad. Por estas razones el Senado lo teme y lo respeta.

Pero esta dependencia es recíproca y también el pueblo puede recurrir al Senado en los asuntos tanto públicos como privados. Hay en toda Italia muchas obras que son adjudicadas por los censores: reparación y construcción de los monumentos públicos, tan numerosos, que apenas pueden contarse; explotación de los numerosos cursos de agua, puertos, jardines, minas, tierras, en una palabra: todo cuanto está sometido a la autoridad romana. La masa del pueblo es la que se encarga de todas las empresas y, casi todos, por decirlo así, participan de los arrendamientos y de los beneficios que de ellas se desprenden. Unos revisan los mercados, con los censores; otros se asocian entre sí; otros sirven de fianza a los adjudicatarios; otros, en nombre de éstos, dejan al Estado sus bienes, en garantía. Pero, en todas estas operaciones, es el Senado el que tiene vara alta. Este tiene el derecho de conceder una dilación, de otorgar un aplazamiento en caso de accidente, o, en el de fuerza mayor, de anular el contrato. Hay, pues, muchas circunstancias en que el Senado perjudica grandemente a quienes emprenden obras públicas, o, por lo contrario, los favorece, ya que es a él a quien hay que acudir en todo caso. Lo principal es que se eligen de su seno los jueces para la mayor parte de los procesos públicos o privados, cuando revisten alguna gravedad. Estas obligaciones encadenan a todo el mundo al Senado; no pudiendo prever si llegará un día en que se tenga necesidad de él, nadie se atreve a resistirle ni a des-

obedecer sus órdenes. Por una razón análoga se vacila al oponerse a la voluntad de los cónsules, pues, en compañía, cada cual de ellos, en particular y todos ellos, en general, caen bajo su autoridad.

Teniendo así los tres órdenes el poder de molestarse o de auxiliarse mutuamente, su arreglo da los mejores resultados en todas las circunstancias. Así, pues, no es posible hallar una forma de gobierno más perfecta que ésta. Cuando un peligro público, amenazando a los romanos del exterior, los obliga a pensar y a obrar de pleno acuerdo, es tal, entonces, la fuerza de su constitución que no se descuida ninguna de las medidas necesarias, porque todos se entregan al deseo de combatir la situación y son ejecutadas sin demora todas las medidas adoptadas, porque todos los esfuerzos colectivos e individuales se combinan para lograr el fin propuesto. He aquí como Roma debe a su constitución ser invencible y llevar a cabo todo cuanto se ha propuesto. Por lo contrario; cuando, una vez libres de todo temor exterior, los romanos no piensan ya más que en disfrutar de su prosperidad y sus riquezas, fruto de sus victorias, si se aprovechan entonces de su fortuna, si se dejan corromper por la adulación e invadir por la molicie, si caen, como sucede ordinariamente, en la insolencia y en el orgullo, es cuando, sobre todo en este caso, puede verse cómo su constitución saca de sí misma un remedio a sus males. Admitamos, en efecto, que uno de los tres órdenes, en su presunción, vulnere los derechos de los otros dos y domine más de lo conveniente. Como ninguno de ellos, según hemos visto, es completamente independiente; sino que la acción de cada cual puede ser coartada y dificultada por la de los otros, éste no exagera ni su orgullo ni su arrogancia; cada cual se mantiene en su sitio, ya porque los otros se oponen a sus propósitos ya porque, antes de lanzarse a ellos, temen su intervención (1).»

Aunque fragmentario—hecho que se da al olvido con demasiada frecuencia—, lo expuesto por Polibio no deja de presentarse en forma de tesis de elementos complementarios y coordinados lógicamente. Esta tesis contiene dos proposiciones esenciales, general una de ellas—hay tres clases fundamentales de Gobierno : la realeza, la aristocracia y la democracia, y el Gobierno más perfecto es el que las concilia en proporciones más armónicas— ; y otra, particular : y este es, precisamente, el caso de la Constitución romana, Luego viene la demostración en tres puntos : *a*) la Constitución romana no es una forma de gobierno exclusivo ; *b*) hállanse en ella los tres principios primordiales : monarquía.

(1) Pol., VI, 11, 11-18, 9.

aristocracia y democracia, y c) estos tres principios se mezclan en ella y en ella se equilibran del modo más satisfactorio. Y, en fin, la conclusión : este sistema constitucional produce para el Estado romano las más venturosas consecuencias.

La parte especialmente teórica de la tesis—el ideal del buen gobierno—no nos interesa aquí más que a título accesorio. Digamos solamente, de pasada, que no es ni nueva ni privativa de Polibio. Era familiar a la filosofía griega, que se complacía en hallarla ya realizada en la Constitución de Esparta, y se la halla, en forma particularmente clara, en la *Política* de Aristóteles (1). Polibio tomó la idea de Aristóteles, probablemente, por intermedio de su amigo el filósofo Panecio. La segunda parte de la tesis, la aplicación del principio a la Constitución romana, aparece, por el contrario, como una idea nueva que ha tenido en la republicana Roma un éxito brillante y duradero. La tesis de Polibio, aceptada por los círculos gubernamentales, no tardó en adquirir aspecto oficial. La hallaremos ampliamente desarrollada en Cicerón.

II.—La «República» y las «Leyes» de Cicerón

Cicerón se ocupa de la materia en los dos grandes tratados sistemáticos que consagra especialmente al estudio de las Constituciones : la *República* y las *Leyes*. Por otra parte, no pretende hacer en este asunto obra personal y original. En la *República* (2), en la que toma por guía a Escipión Emiliano y cuya exposición alude al verano del año 129 antes de Jesucristo, pone su teoría bajo el patrocinio expreso de Polibio.

«Lelio : [Si me he dirigido a vos] es no sólamente porque pertenece al primer ciudadano del Estado hablar de la República, sino, también,

(1) Arist., *Pol.*, II, iii, 10-11 (p. 1266 B).—(2) *De Rep.*, I, 21, 34.

porque recuerdo que habéis sostenido frecuentes conversaciones sobre esta materia con Panecio, delante de Polibio, dos de los más profundos políticos de toda la Grecia, y que, tras numerosas observaciones y reflexiones, habéis llegado a deducir que de todas las formas de gobierno, la que nos han legado nuestros antepasados es incomparablemente la mejor.»

En Cicerón es precisamente la tesis de Polibio la que vamos a hallar; pero con más amplio desarrollo y con distinciones nuevas.

La exposición de Cicerón encierra, a imitación de Polibio, dos puntos fundamentales: *a*) definición de la mejor forma de Gobierno, y *b*) aplicación de este principio general al caso particular de la Constitución romana.

a. *El mejor gobierno.*—Hay tres formas esenciales de gobierno: «El gobierno puede ser atribuído a uno sólo, a varios hombres escogidos, o a la multitud entera. Cuando el poder soberano está en manos de uno sólo, a este único señor lo llamamos rey y a esta forma de gobierno, la Realeza. Cuando está en manos de algunos hombres escogidos, al gobierno se le llama aristocracia. Cuando es el pueblo el que dispone de todo en el Estado, el gobierno es popular. Cada cual de estos tres gobiernos puede, a condición de mantener en toda su fuerza el lazo que ha formado las sociedades humanas, llegar a ser, no diré perfecto, ni según mi criterio, excelente, pero sí, no obstante, tolerable, y, según las circunstancias, una u otra de estas constituciones puede merecer la preferencia (1).» Sin embargo, la forma de constitución preferible resulta de un justo equilibrio de los tres gobiernos en cuestión: «Esto es lo que me induce a mirar como la mejor forma de gobierno, esta cuarta compuesta de las tres primeras, atemperándose las unas a las otras» (2); y aún: «Escipión: No apruebo separadamente ninguno de estos tres gobiernos y coloco muy por encima de cada uno de ellos aquél que los reúne a todos» (3); y, en fin: «Entiendo yo, pues, que, de las tres primeras formas de gobierno, la Realeza lleva mucha ventaja a los otros dos; pero la misma Realeza la cederá, a mi modo de ver, a una constitución política que reúna lo mejor de las tres constituciones y alíe, en justa proporción, a los tres poderes. Quiero yo que en un Estado haya algo de majestuoso y de regio; que una parte sea realizada bajo la influencia de los nobles y que ciertas cosas sean reservadas al juicio y a la voluntad del pueblo» (4).

b. *Aplicación del principio a la constitución romana.*—Pues bien, el ideal del gobierno así definido, lo realiza plenamente la constitución romana. «Lo declaro, lo siento, lo afirmo: no existe forma alguna de gobierno que por su constitución, por su organización, por sus

(1) Cic., *De Rep.*, I, 26, 42.—(2) *Id.*, I, 29, 45.—(3) *Id.*, I, 35, 54.—(4) *Id.*, I, 45, 69.

reglas, pueda ser comparada a la que nos han transmitido nuestros padres y han establecido nuestros antepasados. Y puesto que habéis querido oír de mi boca lo que vos mismo sabéis perfectamente, expondré, por de pronto, el sistema de la constitución romana: demostraré que de todos, éste es el mejor, y poniendo así a nuestra República por modelo, trataré de referir a este ejemplo todo cuanto tengo que decir sobre la mejor forma de gobierno» (1).

«Cicerón: Nosotros, pues, ya que nuestras leyes son para pueblos libres y hemos expuesto ya en seis libros nuestra opinión acerca de la mejor República, conformaremos hoy nuestras leyes al gobierno que preferimos.

Son, pues, necesarios, magistrados: sin su prudencia y sin su celo, la ciudad no puede existir, y en la determinación de sus funciones reside todo el buen orden de la República. Hay que prescribir, no sólamente a los magistrados como es necesario mandar, sino también a los ciudadanos como es preciso obedecer. Pues aquel que manda bien, necesariamente ha obedecido algún tiempo y el que tiene la prudencia de la obediencia, es digno de llegar a mandar un día. Esto va a propósito de que aquel que obedece, espere mandar algún día y que, quien manda, reflexione que muy pronto habrá de obedecer. Pero esto de someterse y de obedecer a los magistrados, es poco; nosotros prescribimos aún que se los respete y que se los ame, siguiendo el ejemplo de Carondas en sus leyes, y nuestro Platón ha dicho que quien se opone a los magistrados es de raza de los titanes, como los titanes a los señores de los cielos. Si lo permitís, pasemos ahora a las leyes mismas—Atico: En cuanto a mí, lo apruebo todo; esto y el método.

Cicerón: Que el poder sea justo y que los ciudadanos lo obedezcan dócilmente y sin discusión.—Que la magistratura reprima al ciudadano rebelde y culpable por medio de la multa, la prisión, los azotes, si un poder igual o superior, o el pueblo mismo, no se opone a ello; que éste tenga derecho de apelar ante ellos; cuando el magistrado haya juzgado y condenado, pertenezca al pueblo la cuantía de la pena y de la multa.—En la guerra, que el que manda, mande sin apelación; que el mando de aquel que dirija la guerra tenga fuerza de ley.—Que los magistrados inferiores, cuya autoridad no es universal, sean varios en los diversos cargos; en el ejército, que quienes hayan recibido la orden para ello, manden; que tengan sus tribunos; en lo interior, que custodien el tesoro público, que vigilen las prisiones, que castiguen los delitos capitales; que contrasten el bronce, la plata, el oro; que juzguen los procesos en marcha; que ejecuten todo derecho del Senado.—Que haya ediles que estén al cuidado de la ciudad, de la anona, de los juegos solemnes, y que éste sea el primer grado para elevarse a mayores honores.—Que los censores empadronen al pueblo, según la edad, el número de hijos, el número de esclavos y de fortuna; que velen por los templos de la ciudad, los caminos, las aguas, el tesoro, los impuestos, que compartan las diversas porciones del pueblo en tribus; que en ellas repartan las for-

(1) *Id.*, I, 46, 70.

tunas, las edades, las órdenes; que registren los hijos de los caballeros y de los infantes, prohibiendo el celibato, encaucen las costumbres del pueblo, no permitiendo la infamia en el Senado.—Que sean dos; que su magistratura sea quinquenal, en tanto que las demás magistraturas sean anuales; pero que esta autoridad subsista siempre. —Que haya un poder, árbitro del derecho, que juzgue o haga juzgar los asuntos privados; que sea guardián del derecho civil; que tenga tantos iguales en autoridad como decrete el Senado y ordene el pueblo.

Que haya magistrados con poder real y que, según lo que ellos manden, juzguen o consulten, sean llamados pretores, jueces o cónsules.—Que, en guerra, tengan derecho soberano y no obedezcan a nadie. Que para ellos, la salvación del pueblo sea la suprema ley.—Que nadie pretenda la misma magistratura sino después de un intervalo de diez años.—Que se observe la edad reglamentada por la ley anual.—Pero, en caso de guerra grandemente peligrosa o de discordia civil, que uno sólo, si el Senado lo decreta, tenga el mismo derecho que los dos cónsules, pero no más de seis meses; y, que nombrado bajo un auspicio faverable, sea él el señor del pueblo. Que tenga a sus órdenes un comandante de la caballería con jurisdicción igual a la del pretor...

Que los auspicios pertenezcan al Senado y que éste los transmita a quien pueda en los comicios y, según el rito, cree los cónsules.—Que los titulares de *Imperia*, de *Potestales*, de *Legationes*, cuando el Senado lo decrete y el pueblo lo ordene, salgan de la ciudad, que hagan justamente guerras juntas, cuiden de los aliados, conténganse ellos y sus agentes, aumenten la gloria de su nación y regresen a su patria con honor.—Que nadie sea delegado de otro para sus asuntos.—Que la plebe tenga los diez tribunos que ha creado para que la socorran contra la fuerza; que su veto, que sus proposiciones a la plebe hagan ley; que sean sacrosantos y que jamás se deje a la plebe desprovista de tribunos.—Que todos los magistrados tengan sus auspicios y su jurisdicción; que formen el Senado; que los decretos del Senado tengan fuerza de ley. Y si una potencia igual o superior no lo impide, que los senadoconsultos sean registrados. Que este orden sea sin tacha; que sea el modelo de los otros.—Que la creación de los magistrados, los juicios del pueblo, las órdenes o gastos que emanen del sufragio sean conocidos de los grandes, libres para la plebe.

Si aconteciese algo que cayese fuera de la competencia de los magistrados, que el pueblo cree uno para decidir y que le otorgue el derecho de obrar.—Que el derecho de obrar con el pueblo y los senadores pertenezca al cónsul, al pretor, al jefe del pueblo, al de la caballería y al magistado que el Senado delegue para el nombramiento de cónsules. Que los tribunos que la plebe se ha dado tengan el derecho de obrar con el Senado y que los mismos lleven a la plebe aquello que le sea necesario conocer.—Que la moderación reine siempre en los discursos pronunciados ante el pueblo y el Senado.—Que haya, para el senador ausente, motivo o delito.—Que el senador hable en su rango y con mesura; que tome en su mano las causas del pueblo.—Nada de violencias en el pueblo; que lo dirija una autoridad igual o superior. Pero si una proposición es causa de alteración, sea la falta del autor de ella. Si una proposición es funesta, sea, quien se oponga a

ella, mirado como un buen ciudadano.—Que quienes hablen observen los auspicios; que obedezcan al augur del pueblo; que no hagan sus proposiciones sino después de haberlas promulgado, expuesto, publicado en el tesoro, hecho públicas; que no pongan a deliberación más de una cosa cada vez; que expliquen sus intenciones al pueblo; que sufran que los magistrados y los particulares le hablen a su vez.—Que no se concedan privilegios; que no se decida de la vida de un ciudadano, si no es en los grandes comicios y ante aquellos a quienes los censores hayan admitido en las clases del pueblo.—Que no se ofrezcan ni se admitan regalos, tanto en solicitud del poder, como en su disfrute, como después de éste.—Que cualquiera que se aparte de estas disposiciones sea castigado con una pena igual al delito.—Que los censores tengan las leyes bajo su guarda.—Que los magistrados vueltos a la vida privada les rindan cuentas de sus actos sin que, por esto, se consideren libres de la acción legal». Leída está la ley. Yo ordenaré que sea separada y que pase a votación.

«Quinto: Tú, hermano mío, con muy pocas palabras, has puesto antes nuestros ojos el cuadro de todas las magistraturas; pero éste, aparte de algunas pequeñas adiciones hechas por ti, es el de nuestra República.—Cicerón: Tu observación es muy justa, Quinto; esta es, en efecto, la constitución equilibrada cuyo elogio hace Escipión en nuestros libros y la que él aprueba con preferencia. No podría realizarse sin esta composición de las magistraturas. Debéis saber que de las magistraturas depende la fuerza del Estado y gracias a sus ordenanzas se conoce de qué especie es cada gobierno. Pero, como esta es una cosa que ha sido constituída por nuestros antepasados, con sabiduría y proporción infinitas, he creído que había muy poco, o nada, que cambiar en sus leyes» (1).

III.—Algunas palabras respecto a los hechos

¿Qué significa, aplicada a la Constitución romana del siglo II antes de Jesucristo, la teoría de Polibio y de Cicerón? Aparte de que una tesis formulada de un modo tan absoluto, corre siempre el riesgo de caer en la arbitrariedad y de violentar, más o menos, la realidad compleja de las cosas, hay un hecho que nuestros dos textos presentan en forma de axioma y de cuyo desarrollo son ellos el conjunto: la estabilidad de la Constitución romana:

«He aquí, escribe Polibio (2), cuáles eran las prerrogativas de que gozaban entonces cada uno de estos tres elementos (los cónsules, el

(1) Cic., *De Leg.*, III, 2, 4-5, 12.—(2) Pol., VI, 11, 13.

Senado y el pueblo) y que, poco más o menos, siguen disfrutando aún hoy», y Cicerón (1): «No hay forma alguna de gobierno que por su constitución, su organización, sus reglas, pueda ser comparada a la que nuestros padres nos han transmitido y han establecido nuestros antepasados.»

Que la estructura constitucional haya quedado «poco más o menos», como dice Polibio, siendo la misma que en el siglo III, no ofrece duda alguna; lo contrario, en un pueblo tradicionalista y conservador, sobre todo en las formas, como era el pueblo romano, habría sido motivo de sorpresa. Por esto, en particular, ha permanecido en pie la legislación del siglo III que había marcado un sensible progreso en la idea democrática—las leyes Hortensia y la reforma de los comicios centuriales—. Pero si la apariencia se conserva idéntica, el espíritu y la práctica de la Constitución han sufrido un cambio considerable. La Constitución romana, Constitución no escrita—este era uno de sus caracteres fundamentales—descansaba, ante todo, sobre un largo pasado de experiencia y una serie secular de precedentes. Polibio mismo (2), a propósito de Creta, nota que «toda Constitución está fundada sobre dos principios... las costumbres y las leyes». En ausencia de textos formales, susceptibles de apartar y, llegada la ocasión, de zanjar las dificultades eventuales de la aplicación, las realidades—cosas y gentes—se ven llamadas a desempeñar un papel de primer orden, tanto en el pasado: tradiciones y precedentes, como en el presente: reclutamiento del personal gubernamental, costumbres políticas, transformación social. La estructura, poco más o menos, ha continuado siendo la misma, es cierto—el hecho es constante en los pueblos conservadores—; pero el viejo edificio constitucional abriga ahora una vida política nueva; la oligarquía ha hecho de él algo propio y lo ha arreglado a su comodidad. A la tesis dogmática de un Polibio y de un Ci-

(1) Cic., *De Rep.*, I, 46, 70.—(2) Pol., VI, 47, 1-2.

cerón, a la tesis, en lo sucesivo especiosa y fija del equilibrio constitucional, el examen concreto de los hechos permite agregar los complementos y aportar las correcciones necesarias.

La soberanía del pueblo en sus comicios, base del Gobierno directo, en Roma como en las demás ciudades antiguas, puede, en último análisis, encarnar en el doble principio: todos elegibles; todos electores. Y, en efecto, a no mirar más que la teoría constitucional, todos los ciudadanos romanos, en el amplio sentido de la palabra—*cives optimo jure*,—en la medida en que su alejamiento de Roma no les imposibilite su participación efectiva en la vida pública y mientras puedan personalmente acudir a los comicios, poseen la doble prerrogativa de la elegibilidad (1)—*jus honorum*—y del electorado—*jus suffragii*—, expresamente contenidos, uno y otro, en el privilegio mismo de la ciudadanía. En realidad, ¿a qué se reduce este doble derecho y en qué medida responden los hechos al principio?

I. *La elegibilidad.*—Colocados, como estamos ahora, en el terreno de la práctica, aparece un hecho brutal. Las funciones públicas, lejos de estar abiertas a todos, representan el privilegio de una pequeña minoría, y esta minoría, en la Constitución del siglo II, es una minoría de nobles. Los hombres nuevos que llegan al consulado quedan en estado de excepción y se les cita por su rareza misma: tales, Catón, en 195; P. Pompeyo Rufo, en 141; Mario, en 107, y, en los comienzos del siglo siguiente, T. Didio, en 98; C. Celio Caldo, en 94; y, en fin, Cicerón en 63 (2). Aún es conveniente añadir que la mayor parte de ellos pertenecen por su nacimiento al orden ecuestre y que, dos, por lo menos, Mario y Cicerón, considerando su personalidad y sus servicios, estaban lejos de ser recién llegados:

---

(1) Excepción hecha, como se ha visto anteriormente, de los libertos.—(2) LXXVII, 40-41.

«Creo yo, sin embargo—dirá Cicerón en su *Pro Murena*—, haber hecho bastante con mi labor, para que no se echase en cara a tantos ciudadanos distinguidos la obscuridad de su cuna. En vano recordaban no ha mucho el ejemplo glorioso de los Curio, de los Catón, de los Pompeyo y el más reciente de los Mario, de los Didio y de los Celio. Pero cuando, tras un tan largo intervalo, hube derrumbado, al fin, las barreras que nos oponía la nobleza, y hecho accesible la carrera del consulado, como en tiempos de nuestros antepasados, tanto a la virtud como al abolengo, no creí que un cónsul designado, de una familia antigua e ilustre, atacado por un cónsul, hijo de un simple caballero, tuviese que responder a sus acusadores acerca de la novedad de su raza (1).»

Y Salustio, por su parte, podrá escribir:

«La nobleza se transmitía el consulado de mano en amo. Todo hombre nuevo, cualquiera que fuese su ilustración y por bellas acciones que hubiese realizado, parecía indigno de este honor y como contaminado por la mancha de su nacimiento (2).»

Las causas de esta exclusión sistemática de los hombres nuevos, las razones de este monopolio gubernamental en provecho de algunos nobles, se revelan múltiples. Primeramente, en virtud de un viejo principio inherente al sistema de la ciudad antigua, por considerar que el desempeño de una función pública no es un cargo, sino un honor, los magistrados no recibían retribución; menos aún era menester invertir mucho dinero en distribuciones variadas entre los ciudadanos, juegos o fiestas, para obtener los cargos y desempeñarlos después. No se podría llegar de pronto a las magistraturas superiores; era preciso seguir una escala regular, o *cursus honorum*, cuyo primer peldaño, la cuestura, era accesible desde un principio, pasados los veintiocho años. Pero los hombres nuevos, cuando llegaban tarde—y este, por definición, era su caso—eran con frecuencia demasiado viejos para comenzar, efectivamente, toda la carrera. Además, la nobleza senatorial, cuyo espíritu de casta desde fines del siglo III se había acentuado más y más, formaba

(1) Cic., *Pro Mur.*, VIII, 17.—(2) Sal., *Bel. Yug.*, 63, 7.

sistemáticamente un bloque para apartar, aunque fuesen ricos, a los recién llegados, en cuanto éstos no pertenecían por su cuna al estrecho cuadro de la oligarquía gubernamental. Por otra parte, el espíritu público de Roma favorecía este cálculo egoísta. Las clases inferiores, acostumbradas al respeto de los privilegios sociales, con tal de que sus necesidades materiales hallasen suficiente satisfacción, miraban como un hecho completamente natural que las magistraturas fuesen reservadas a las clases superiores. En cuanto al Senado, abierto exclusivamente a los antiguos magistrados, la cuestión de acceso estaba estrechamente ligada a la de las magistraturas y hasta no se lograba fuera de ella.

Las magistraturas y, por consiguiente, el Senado, formaban, pues, el monopolio de una minoría nobiliaria. El principio de todos elegibles—excepción hecha, según hemos dicho ya, de los libertos y de su primera generación,—solemnemente inscrito en el frontis del edificio constitucional romano, se halla, pues, en la práctica, absolutamente falseado.

II. *El electorado.*—En principio, todo ciudadano romano *optimo jure* es elector. ¿A qué queda reducido de hecho este privilegio? La sabia organización, instituída por la Constitución, tiene por consecuencia la flagrante desigualdad de los sufragios y, hasta para un gran número de ciudadanos, la anulación completa del derecho de voto. Roma no ha conocido jamás el voto individual, directo e igualitario, a la manera de las democracias griegas, sino solamente el voto global, por curias, centurias, tribus, fundado por consecuencia en un sufragio de dos grados.

De las tres grandes asambleas republicanas en que el elector puede ser llamado a votar—comicios curiales, comicios centuriales y comicios tribales — la primera, los comicios curiales, se ha convertido desde el siglo III en un simple simulacro y en puro formulismo. Veamos el caso de

los otros dos : los comicios centuriales y los comicios tribales, las dos expresiones reales y verdaderamente vivas de la soberanía popular.

En los comicios centuriales hemos de considerar sucesivamente dos elementos : su composición y su funcionamiento.

a) *Composición.*—Antes de la reforma centurial de mediados del siglo III, la desigualdad de valor del sufragio, resultaba de dos elementos diferentes : la edad—los *seniores*, de un efectivo menos numeroso, por su misma definición, contando en el seno de las cinco clases un total de centurias poco más o menos igual al de los *juniores*—y, sobre todo, el número variable de las centurias según las diversas clases : diez y ocho centurias ecuestres, ochenta en la primera clase, veintidós en la segunda, veinte en la tercera, veintidós en la cuarta, treinta en la quinta, una centuria fuera de clasificación, de proletarios, o *capite censi*. Caballeros y primera clase unidos—noventa y ocho votos sobre ciento noventa y tres—disponían así de la mayoría absoluta. La mayoría legal se hallaba en manos de una minoría ínfima de electores.

La reforma de mediados del siglo III, si bien ha mantenido intacto el privilegio de la edad, ha hecho, al menos, desaparecer la desigualdad en el número de centurias por clase. En lo sucesivo, cada clase comprende uniformemente setenta centurias, o sea dos, una de *seniores* y otra de *juniores* por cada una de las treinta y cinco tribus. Pero si así hay cierto progreso hacia la igualación general, no por ello deja de subsistir entre los diferentes electores una desigualdad flagrante, si se considera el efectivo de cada clase, siendo éstas, como quiere el reparto desigual de las fortunas, más y más numerosas a medida que se desciende en jerarquía social.

Tratemos de fijar, a este respecto, algunas precisiones, aproximadas, al menos. El efectivo de las diez y ocho centu-

rias ecuestres es conocido con precisión. En Roma había, a principios del siglo II antes de Jesucristo, mil ochocientos caballeros *equo publico* (1). El efectivo de la primera clase del censo puede deducirse del hecho de que, a fines del siglo III, estaba entregada por completo al servicio montado. El total de la caballería romana movilizable ascendía, en 225, según el testimonio de Polibio, a veintitrés mil jinetes romanos y campanienses, cifra que comprende tres elementos distintos : las diez y ocho centurias ecuestres de caballeros *equo publico*, los caballeros romanos de la primera clase, la caballería de los ciudadanos pasivos (*sine suffragio*) entre los cuales estaban los caballeros campanienses. La proporción general de los ciudadanos *sine suffragio* con relación a los ciudadanos *optimo jure* da un total de seis a siete mil para los caballeros *sine suffragio* no campanienses, o sea, un total de diez a once mil caballeros ciudadanos sin sufragio. Restan, pues, doce o trece mil hombres para el total de los caballeros *optimo jure*—centurias ecuestres y primera clase—. Substrayendo de este efectivo global la cifra conocida de caballeros *equo publico*—mil ochocientos—se obtiene un total aproximado de unos diez mil hombres para los caballeros romanos no *equo publico*, y, por consiguiente, para la totalidad movilizable de la primera clase del censo.

Quedan las clases dos a cinco y la centuria fuera de clase de los proletarios *capite censi*. Dionisio de Halicarnaso (2) escribe que, en tiempos de Servio Tulio, había en Roma tantos *capite censi* como ciudadanos propietarios. La aplicación de este cálculo a la lejana época de Servio Tulio

---

(1) TITO LIVIO, I, 36, 7 y CIC., *De Rep.*, II, 20, 36, dan, para la época real, la cifra de mil ochocientos jinetes, y este último por boca de Escipión Emiliano, agrega : «costumbre que ha sido conservada hasta hoy día», o, por lo menos, hasta la época en que aquí nos colocamos. Catón, en un discurso al Senado (ed. H. JORDAN, pág. 66, LXIII), había tratado en vano de hacer llevar el efectivo a dos mil doscientos. Respecto a la cuestión, XIX, VI, 119 (y n. 2)-120, 293-294.—(2) DION., VII, 59.

representa un puro anacronismo; pero el hecho es, sin duda, verdadero para una época posterior, aquella en que la organización llamada de Servio—el sistema centurial—se hallaba plenamente realizada (fin del siglo V, comienzos del IV antes de Jesucristo). Conviene añadir, de todos modos, una observación indispensable. Los que Dionisio de Halicarnaso designa con el nombre de proletarios son los que, en la organización de Servio, no tienen el mínimo de doce mil quinientos ases (según Dionisio) o de once mil (según Tito Livio), indispensable para la quinta y última clase. Si los proletarios alcanzan ya en la organización centurial del siglo V la mitad del efectivo total de los ciudadanos, la proporción, por consecuencia de la desaparición rápida de la clase media, debía ser infinitamente más considerable aún, a mediados del siglo II. El hecho es cierto; pero carecemos de medios para traducirlo a cifras exactas. Necesitamos, pues, partir de otras bases.

El tribuno Filipo, según hemos visto, declaraba en 104 antes de Jesucristo, que no había en el cuerpo cívico romano dos mil propietarios. Pero, en aquella época, el censo de los ciudadanos movilizables daba un promedio de 394,000 ciudadanos (394,736 en 125, 394,336 en 115). De hecho no quedaba, pues, casi más que proletarios, y sabemos, como prueba fehaciente, que Mario, para procurarse los contingentes legionarios indispensables, tuvo que recurrir a su incorporación en masa. Semejante situación, que resultaba de causas políticas y económicas lejanas, no se crea en un día. C. Graco tuvo que prohibir el alistamiento de los menores de diez y siete años. En 151, L. Licinio Lúculo tropieza con graves dificultades para reclutar su ejército de España, y más pronto aún, en 180, se registra ya un hecho análogo. En esta misma fecha, indicación particularmente importante por razón de su precisión misma, se tropieza con muchos trabajos para completar nueve legiones. Pero, caballería

aparte, nueve legiones—cuatro mil doscientos infantes por término medio, pues la legión de seis mil hombres no comienza a aparecer hasta los tiempos de la guerra contra Perseo—representan un efectivo global de infantería alrededor de treinta y siete mil ochocientos hombres.

¿Qué total disponible de infantería legionaria, es decir, de ciudadanos de las clases dos a cinco, supone esta cifra? El ciudadano movilizable está sujeto, según Polibio, a un total de diez y seis campañas, *stipendia*. Los ciudadanos sobre los cuales se ejerce la leva normal, son los únicos ciudadanos de diez y siete a cuarenta y seis años, los *juniores*. El número mínimo de *juniores* movilizables para que las nueve legiones en cuestión puedan recibir el pleno de sus efectivos, es, pues, de unos setenta mil. Pero las clases no contienen más que los *juniores* movilizables; es preciso, pues, añadir los *juniores* impropios para el servicio y la masa de *seniores*, es decir, de ciudadanos de más de cuarenta y seis años. Las estadísticas demográficas habituales dan como relación de estos dos elementos al conjunto de *juniores* válidos la proporción de 57 por 100, o sea, para el caso presente, 40,000 unidades en cifras redondas. Conclusión: el mantenimiento normal de un efectivo de nueve legiones suponía, para las clases dos a cinco, un total mínimo de 70,000 *juniores* movilizables, y, para el total del elemento masculino de más de diez y siete años, 110,000 hombres. Pero este mínimo no se alcanza o, por lo menos, no se llega a él sin gran trabajo, puesto que, en 180, completar nueve legiones resultaba una operación extremadamente delicada. A mediados del siglo II, con la desaparición de la clase media, que entonces se precipita—recordemos una vez más la frase del tribuno Filipo en el año 104,—nadie duda de que la merma fué mucho más considerable aún.

Un centenar de miles de hombres, hacia 180, confinados en las clases inferiores, he aquí el total aproximado—un

máximo, no lo olvidemos—de los ciudadanos movilizables, con el doble título de ejército activo, los *juniores*, y de ejército territorial, los *seniores*, comprendido, pues, entre los diez y siete y los sesenta años. Para obtener el número de ciudadanos *optimo jure*, electores, es preciso proceder a una doble operación : deducir el total de ciudadanos sin sufragio, por una parte, y por otra agregar el de ciudadanos *optimo jure* de más de sesenta años. Antes de la segunda guerra púnica, el cuerpo cívico comprendía, poco más o menos, dos tercios de ciudadanos completos y un tercio de ciudadanos sin sufragio. Admitiendo aún a principios del siglo II una proporción análoga, se obtendría para las clases dos a cinco una cifra máxima de 70,000 ciudadanos *optimo jure* movilizables, es decir, comprendidos entre diez y siete y sesenta años. Es menester, en segundo lugar, añadir a esta cifra los hombres de más de sesenta años que no son ya movilizables, pero que continúan siendo electores y siguen votando, o sea, según la proporción ordinaria de las estadísticas (1/5 de los adultos), de 14,000 a 15,000 hombres. El total general de las clases dos a cinco, puede, pues, alcanzar la cifra de unos 85,000 electores. Caballeros *equo publico*, 1,800; primera clase, 12,000 ciudadanos; clases dos a cinco, en bloque, 85,000 proletarios o *capite censi*, 130,000, por lo menos. Tal es el cuadro de conjunto que se puede formar del cuerpo electoral romano en el primer cuarto del siglo II antes de Jesucristo.

Obtenidas estas bases ¿cómo se reparten los sufragios en el seno de la organización centurial? Lo mismo que las diversas clases precedentes presentan un efectivo singularmente desigual—primera clase 12,000 unidades; media de las clases dos a cinco, más de 20,000—así, y aquí la desigualdad aparece más flagrante aún, el número de electores por centuria, a pesar de la reforma del siglo III, continúa variando en proporciones enormes.

Centurias ecuestres : $\frac{1,800}{18}$ = 100 electores por centuria.— Primera clase. Aquí interviene un elemento nuevo : la edad. Para esta clase y las cuatro siguientes, es preciso distinguir entre centurias de *juniores* y centurias de *seniores*. Teniendo en cuenta la proporción corriente entre hombres de diez y siete a cuarenta y seis años y de más de cuarenta y seis años, se obtienen las cifras siguientes :

Seniores : unos 5,000 hombres : $\frac{5,000}{35}$ = media de 142 electores por centuria ; *juniores*, unos 7,000 hombres : $\frac{7,000}{35}$ = media de 200 electores por centuria. — Clases dos a cinco : total 85,000. Media de electores por clase : 21,000. *Seniores* : $\frac{9,800}{35}$ = 280 electores por centuria ; *juniores* : $\frac{11,000}{35}$ = 320 electores por centuria, y aun conviene hacer notar que no poseemos el medio de distinguir entre los efectivos de las clases dos a cinco, cuando existía ciertamente una progresión creciente y considerable a medida que se descendía en la escala de las fortunas y, por consecuencia, en la de las clases y las centurias. En fin, proletarios o *capite censi* : una centuria alrededor de 130,000 electores.

Una doble conclusión, en lo que concierne a la composición de los comicios centuriales, tal como la ha fijado definitivamente la gran reforma constitucional del siglo III, se desprende, pues, de las cifras precedentes.

1.° El voto de cada elector representa un valor singularmente desigual. Existe un doble elemento de desigualdad : por una parte, la fortuna—la relación entre las dos cifras

extremas: 100 electores por centuria ecuestre, 130,000 lo menos para la centuria de los proletarios o *capite censi*, dice bastante a este respecto—y la edad, por la otra, las centurias de *seniores*, de valor electoral igual, que comprenden un efectivo menor que las de los *juniores*.

2.° En virtud del principio constitucional, absoluto en Roma, que no admite más que unidades votantes globales, aquí las clases y las centurias, la mayoría legal no corresponde a la mayoría numérica. Legalmente, desde la reforma centurial del siglo III, la mayoría puede ser conseguida con el voto de la tercera clase. Total de centurias: 373. Mayoría absoluta, 187. Mayoría con la tercera clase y las dos centurias de obreros, 230. Numéricamente, esta mayoría legal, reunida por el voto unánime de diez y ocho centurias ecuestres y de las tres primeras clases, representa 1,800 (centurias ecuestres) + 12,000 (primera clase) + como máximo 42,000 (clases dos y tres) = 55,800. La minoría—cuarta y quinta clases, centuria de proletarios o *capite censi*—comprende, por el contrario, un mínimo de 42,000 (clases cuatro y cinco) + 130,000 (centuria de proletarios o *capite censi*) = más de 170,000 unidades, en realidad mucho más, y la desproporción crecerá a medida que descienda el curso del siglo II. El hecho brutal es este: la mayoría legal de las doscientas treinta centurias representa menos del cuarto de electores. Para que esta mayoría legal correspondiese a la mayoría numérica, hubiera sido necesario que rebasase los 115,000 electores, es decir, que todos los demás ciudadanos —cuarta clase, quinta clase, centuria de los proletarios— fuesen llamados a votar, lo que no ocurría jamás en la práctica. Privilegios de la fortuna y de la edad, intervienen, pues, paralela y simultáneamente en un mismo sentido: en el sentido conservador.

b) *Funcionamiento.*—El voto de los comicios centuriales no es simultáneo. Las clases votan sucesivamente, pero

en primer lugar, la centuria prerrogativa—una de las centurias de *juniores* de la primera clase elegida por sorteo,—después las diez y ocho centurias ecuestres y, una tras otra, las demás clases, siguiendo la escala descendente de las fortunas. El presidente de los comicios suspende el voto en cuanto se ha logrado la mayoría. Si las diez y ocho centurias y las tres primeras clases, marchan de acuerdo, hay mayoría absoluta y se suspende el escrutinio. La cuarta y la quinta clases y la centuria de los proletarios no votan. En caso de desacuerdo de las primeras clases—una eventualidad rara—puede ocurrir que la cuarta clase sea llamada a emitir sufragio; pero, en la práctica, no se desciende nunca más abajo. Para los electores de las últimas unidades—quinta clase y centuria de proletarios—el sufragio no es, pues, solamente, de valor inferior; lo más frecuentemente, para la cuarta clase y siempre para la quinta y para la centuria de los proletarios, resulta puramente teórico.

Pasemos a la segunda de las grandes asambleas romanas, los comicios tribales. Para ésta no se halla, ni en la composición ni en el funcionamiento, los grandes elementos de desigualdad inherentes a los comicios centuriales. Desde el punto de vista de la composición, no existe diversidad de edad. Para el funcionamiento, lo mismo. El voto no es sucesivo como en la asamblea centurial, sino simultáneo. Por consiguiente, diferencia fundamental con ésta, en los comicios tribales los ciudadanos romanos electores votan todos y siempre.

¿Quiere esto decir que hallemos en los comicios tribales la rigurosa igualdad de sufragios que los comicios centuriales, ni aun de muy lejos, no conocían? Los hechos van a responder a esta pregunta.

Desde 241 antes de Jesucristo, fecha de la creación de las dos últimas tribus romanas, las tribus Velina y Quirina, existen—y la cifra será definitiva—treinta y cinco tribus.

Dada la cifra aproximada de 230,000 electores para el total del cuerpo cívico a principios del siglo II, el efectivo medio rebasa de los 6,500 ciudadanos por tribu. Pero esa igualdad numérica media, prácticamente, no se realiza. No podemos, faltos de estadísticas precisas, comprobar las diferencias numéricas de efectivo que pudieran existir entre las diversas tribus ; pero hay un hecho elocuente : la diferencia enorme de efectivo entre las dos grandes categorías de tribus, las cuatro tribus urbanas, por una parte, y las treinta y una tribus rústicas, por otra. La población de la ciudad de Roma, al comienzo del siglo II antes de Jesucristo, alcanzaba, a lo menos—no conocemos la cifra exacta—, 150,000 habitantes, lo que supone unos cuarenta mil electores urbanos. Estos electores urbanos estaban repartidos entre las cuatro tribus urbanas, o sea, por término medio, diez mil ciudadanos por tribu. No es esto todo. Hay dos clases de ciudadanos, los libertos y los proletarios, que, cualquiera que sea el lugar de su domicilio, toman sitio, automáticamente, en las cuatro tribus urbanas. Apio Claudio, durante su célebre censura, los había repartido indistintamente entre todas las tribus, tanto las rústicas como las otras. Los censores de 304, Q. Fabio Ruliano y P. Decio Mus, los relegaron a sus cuatro antiguas tribus. Análoga medida fué tomada por los censores de 220, L. Emilio Papo y C. Flaminio. Más tarde, los censores de 169, T. Sempronio Graco y C. Claudio Pulquer, por una decisión más radical aún, agruparon todos los libertos, no como antes, en las cuatro tribus urbanas, sino en una sola de ellas, elegida por sorteo, la tribu Esquilina. Quedaban exceptuados los libertos que tenían un hijo mayor de cinco años o que poseyesen una fortuna territorial superior a 30,000 sestercios, doble restricción que atenuaba singularmente el rigor del procedimiento.

Deducidos los 40,000 electores de la ciudad, los libertos y los proletarios, afectos unos y otros a las cuatro tribus urba-

nas, podía quedar para el total de las tribus rústicas un máximo de 100,000 electores, o sea un promedio de $\left(\frac{100,000}{31}\right)$ alrededor de 3,000 por tribu. El valor del sufragio individual era así diez veces, por lo menos, más considerable en las tribus rústicas que en las tribus urbanas. Pero, a principios del siglo II, la masa de los electores urbanos se compone de proletarios, pues los electores urbanos no proletarios se hacen inscribir en las tribus rústicas en que poseen sus propiedades. Aunque los procedimientos eran distintos a los de los comicios centuriales, se halla, de hecho, el mismo resultado: restricción considerable ejercida sobre el valor del sufragio de los pobres y, por el contrario, influencia preponderante asegurada a las clases posesoras, ricas y clases medias, que constituyen la masa de las tribus rústicas.

En fin, si se quiere tener un juicio exacto sobre la Constitución romana, tal como funciona en el siglo II, hay un postrer elemento, y no el menor, que importa sacar a luz. El ciudadano, dueño de una partícula de la soberanía popular, debe ejercer sus derechos personalmente, en el centro de la ciudad, en Roma, y en el sitio mismo de los comicios, Foro o Campo de Marte, según los casos. Esta necesidad de la presencia, condición absolutamente imprescindible, da por resultado eliminar, de hecho, a la mayor parte de los derechohabientes, que, repartidos en lo sucesivo por toda Italia y hasta cierto número de ellos en las provincias, no pueden, salvo raras excepciones, realizar el viaje indispensable. En cuanto a los mismos ciudadanos de los aledaños, para quienes la cuestión de distancia no se presenta en forma de un obstáculo infranqueable, el ejercicio de su prerrogativa cívica se halla restringido por una de las leyes Hortensia, que ha declarado no aptos para la emisión de voto los

días de mercado, es decir, precisamente aquéllos en que, por sus negocios, tenían por costumbre los rurales dirigirse a la ciudad.

Por la fuerza misma de las cosas, los comicios—centuriales o tribales—llegaban a no afectar más que a los ciudadanos que estuviesen sobre el terreno : a los de la ciudad. Sin duda, contra este monopolio de hecho abusivo y peligroso, la Constitución alzaba la barrera necesaria. El elemento rural disponía legalmente de una mayoría aplastante : trescientas diez centurias de tribus rústicas por un total de trescientas setenta y tres, en los comicios centuriales desde la reforma del siglo III, treinta y un votos—los de las tribus rústicas—por treinta y cinco, en los comicios tribales ; y como, para el voto, no existía *quorum* requerido, bastaba solamente un solo elector para representar una centuria o una tribu. Pero, en la práctica, estos diseminados representantes de la mayoría legal, ahogados en las masas del electorado urbano, se hallaban expuestos a todas las variadas maniobras de intimidación y de presión que la desproporción de los efectivos hacía demasiado comprensibles, y, por la fuerza misma de las cosas, el proletariado urbano, la verdadera hez de la población cívica, venía, sobre todo en los comicios tribales, convertidos en los más importantes de todos, a ejercer una influencia preponderante, a veces hasta exclusiva, tan deplorable como injustificada.

IV.—La oligarquía romana y su monopolio gubernamental

Desde el siglo III, de soberanía popular y de igualdad republicana, la Constitución romana no tenía ya más que las apariencias. El gobierno efectivo se hallaba en manos de una aristocracia, la nobleza senatorial, que ejercía el poder y trataba de confiscarlo en su provecho. Pero, después de esta época, se produjo un doble fenómeno que precipitó

el movimiento y, en realidad, hizo de la vieja Constitución una cosa completamente nueva: la desaparición gradual de la clase media, por una parte, y la concentración de la aristocracia en forma de oligarquía, por otra. Tras la estructura constitucional del siglo II se oculta, en lo sucesivo, el gobierno de una oligarquía cada vez más compacta, cada vez más exclusiva, nuevo hecho que, para la evolución general de la Constitución republicana, tendrá inmensas y perdurables consecuencias.

La formación de la oligarquía gubernamental, tal como la hallamos realizada a mediados del siglo II antes de Jesucristo, se ha operado en dos tiempos: concentración del poder en manos del Senado, un fenómeno del cual hemos enumerado ya las causas y descrito las fases esenciales, primeramente; después, en el seno mismo de esta aristocracia, formación de una estrecha oligarquía—el restringido grupo de los cónsules y de los consulares—que poco a poco monopoliza las dignidades y atrae hacia sí la totalidad del poder. ¿Cuáles son los caracteres distintivos de esta oligarquía? Desde el punto de vista político, comprende las familias aristocráticas patricias o plebeyas, poco importa, que suministran la generalidad de las magistraturas curules superiores, censores y cónsules. Recordemos la frase de Salustio (1), tan característica en su misma rudeza: «La nobleza transmitía el consulado de mano en mano—*nobilitas consulatum inter se per manum tradebat*». Desde el punto de vista social, tiene la riqueza; pero, notémoslo bien, no es ella sola quien la posee, pues se ha formado en Roma, después de la segunda guerra púnica, como hemos visto, una potente clase de capitalistas, la de los caballeros. No es menos verdad que, por necesidad misma, en razón de los gastos enormes que entraña la ca-

(1) SAL., *Bel. Yug.*, 63, 6-7.

rrera de los honores, no se puede formar parte de esta oligarquía más que a condición de ser rico. La oligarquía goza de distinciones exteriores que comparte con el conjunto de la aristocracia senatorial, el *jus imaginum*, derecho de exhibir en público las imágenes de los antepasados que hayan ejercido una magistratura curul y el anillo de oro. En fin, de hecho, si no de derecho, se asegura una prerrogativa que, con el exclusivismo, ha desempeñado el primer papel en su constitución progresiva en casta cerrada, la herencia: herencia de insignias honoríficas — derecho de imágenes, túnica laticlavia, anillo de oro—, herencia de las magistraturas y de la dignidad senatorial. Los hijos de senadores, considerados por derecho de nacimiento como destinados al Senado, van a la Curia y asisten a los debates para familiarizarse con la práctica de los negocios. La opinión pública los mira normalmente como futuros sucesores de su padre. Una nobleza que se ha cerrado, que posee la riqueza, signos exteriores, una herencia de hecho, en resumen, a falta de base jurídica, un verdadero monopolio político y social, una aristocracia convertida en casta, tal se nos presenta, en sus rasgos esenciales, la oligarquía romana del siglo II antes de Jesucristo.

Favorecida por las necesidades soberanas de la política de conquista, que exigen, más y más, la concentración del poder en un pequeño número de manos, la oligarquía se ha hecho señora del Estado romano entero: gobierno, diplomacia, ejército, hacienda, y termina por disponer de todo y de todos.

El Gobierno, en primer lugar. El Senado, cuya importancia constitucional, bajo la presión inexorable de las circunstancias exteriores, no ha cesado de crecer desde ha un siglo, es la ciudadela, el reducto de la oligarquía. Los consulares, el elemento más influyente en el seno de la alta asamblea, salen de ella, y, por la celosa guarda que monta en torno

al consulado, rigurosamente cerrado a los hombres nuevos, la oligarquía se ahorra las sorpresas molestas y los despertares desagradables. Se reserva las magistraturas, por lo menos las magistraturas curules superiores, y, por vía de corolario, las promagistraturas y los gobiernos provinciales. Sin duda, pueden aún, en el ejercicio de su monopolio gubernamental, chocar eventualmente con una triple oposición — comicios, magistrados recalcitrantes, tribunado—; pero para esta resistencia, gracias a la transformación de hecho sufrida por la Constitución desde el siglo III, la oligarquía posee más de un medio de vencerla.

La desaparición gradual de la clase media rural ha privado a los comicios de su elemento más sano y ha hecho pasar la preponderancia electoral de la plebe rural a la plebe urbana. Pero, sobre esta última, la oligarquía puede obrar de diferentes maneras—corrupción, intriga, liberalidades, juegos—y los hechos, en primer lugar las leyes sobre la intriga—ley Cornelia Bebia de 181, ley Cornelia Fulvia de 159, leyes consulares entrambas—prueban que no ha dejado de hacerlo. Contra los magistrados contradictores e indóciles, que, por casualidad, hubieran logrado pasar, la oligarquía dispone del Senado y de las múltiples armas que la Constitución tradicional pone en manos de este último. Mantiene a raya a los ambiciosos por el cuidado bien entendido de su carrera ulterior, y, si es preciso poner en juego grandes medios, queda aún el recurso de la intercesión tribunicia, instrumento supremo y eficaz, para, llegado el caso, hacer volver a la sumisión apetecida a los magistrados recalcitrantes.

Por fin, el tribunado, la magistratura clásica de oposición, ha abdicado su carácter tradicional y, desde el siglo III, salvo raras excepciones, como la de Flaminio, que escandalizaron, la aristocracia la neutralizó propiamente al incorporarla, así como el edilato plebeyo, a la carrera de los ho-

nores. Ya Tito Livio (1), en 294, presenta los tribunos de la plebe transformados en un instrumento dócil a la nobleza—*mancipia nobilium*—. El movimiento se acentúa aún a continuación. Acaso desde la segunda guerra púnica, el plebiscito Atinio confiere a los tribunos y, sin duda, también a los ediles de la plebe, la categoría oficial de senadores. En virtud de la ley Villia Annalis, de 180, el edilato plebeyo entra en la carrera de los honores. En fin, las leyes Elia y Fufia, votadas hacia 154, acaban la obra de neutralización del tribunado por la oligarquía gubernamental. Entre otras disposiciones relativas a la observación de los auspicios, dichas leyes ordenan que, en adelante, para la sesión de las asambleas, la *obnuntiatio* de los tribunos será admisible contra la de los cónsules y viceversa. De hecho, este reglamento, por equitativo que parezca, favorecía exclusivamente a los cónsules. Provistos de un derecho tradicional de intercesión, los tribunos no ganaban nada con el reconocimiento de un privilegio suplementario de *obnuntiatio*; los cónsules, por el contrario, desarmados frente a la intervención tribunicia, hallaban en las nuevas leyes un medio análogo de acción, y, sobre todo, de protección, contra la prerrogativa legislativa del tribunado. Por intermedio de los cónsules, la oligarquía senatorial recobraba así, en forma indirecta, pero, no obstante, eficaz, el veto, la *auctoritas patrum*, que la ley Hortensia le había hecho perder antes. La domesticidad del tribunado, tan largo tiempo y tan pacientemente perseguida, alcanza así su forma postrera. Los tribunos no volverán a su tradición de antaño y no recobrarán su voz más que con los Gracos.

Pero aun esta vez, es en la política exterior, en las necesidades mismas de la conquista y de la administración, donde hay que buscar las profundas razones de la transforma-

---

(1) Liv., X, 37, 11.

ción constitucional, de la que la oligarquía, en el siglo II, llegó a ser la afortunada beneficiaria. Los progresos del imperialismo en el siglo II y la tensión extraordinaria que, desde el triple punto de vista militar, político y administrativo, la conquista, primero, la organización, después, de la cuenca del Mediterráneo, exigían de la vieja Constitución romana, dieron por resultado poner al servicio de la causa oligárquica nuevas armas y reforzados medios de acción. Los grandes instrumentos del imperialismo—la diplomacia, el ejército, la hacienda—son otras tantas palancas de que dispone en absoluto, y si, en general, realiza bien los asuntos de Roma, tiene cuidado—caridad bien entendida que comienza por uno mismo—de no descuidar nunca los suyos. Ahí están los hechos que suministran múltiples pruebas de ello.

Conforme al dogma general de la soberanía del pueblo, que estaba en la base misma de la Constitución romana, los grandes actos oficiales que afectan a la política exterior del Estado emanaban directa y exclusivamente del pueblo reunido en sus comicios, y, especialmente, en los comicios centuriales. El pueblo es quien declara la guerra, quien ratifica los tratados, quien concierta las alianzas.

«El pueblo, escribe Polibio (1), es dueño de aceptar o de rechazar las leyes y,—prerrogativa esencial—delibera sobre la guerra y sobre la paz. Para las alianzas, los convenios, los tratados, él es quien los sanciona, los ratifica o los rechaza.»

Pero si en estos casos precisos, la decisión suprema pertenece al pueblo, existe otro cuerpo del Estado en Roma que también tiene que tomar la palabra : el Senado.

Declaración de guerra, en primer lugar. En la práctica, según las reglas de la costumbre, del *mos majorum*, que establece autoridad, la iniciativa de la declaración de guerra

---

(1) Pol., VI, 14, 9-12; XXI, 30, 16; Cic., *Pro Balb.*, XV, 34.

vuelve al Senado. El decide si ha lugar a proponer al pueblo la ruptura, y, en caso afirmativo, hace introducir en la orden del día de los comicios centuriales una proposición en este sentido, *lex de bello indicendo*, por el magistrado presidente. Si, por lo contrario, el Senado se niega a una ruptura propuesta directamente en los comicios, halla fácilmente un magistrado dispuesto a poner su veto. Por regla general, el pueblo se limita a ratificar el acuerdo del Senado. No obstante, existe al menos un ejemplo en contra y en memorables circunstancias. En 200 antes de Jesucristo, el pueblo rechaza por la casi unanimidad de las centurias la proposición de guerra a Filipo de Macedonia, presentada por el cónsul P. Sulpicio Galba (1). Pero el Senado no se da por vencido. Es preciso poner la proposición en la orden del día, y, ante una segunda votación, el pueblo se inclina (2). Una vez legalmente alcanzada, la declaración de guerra es llevada a conocimiento del soberano o del pueblo extranjero interesados, lo más frecuentemente, por una comisión senatorial designada especialmente a tal objeto.

Firma de la paz (3).—El general en jefe encargado de la dirección de las operaciones recibe las proposiciones eventuales del enemigo; puede aceptarlas como preliminares, autorizándolas con su firma, pero a título esencialmente provisional y salvo ratificación del Senado y del pueblo (4). Dicho jefe concierta un armisticio, durante el cual transmite al Senado el texto propuesto. El Senado puede rechazarlo, pura y simplemente, y, en este caso, el pueblo no tiene que intervenir. Si, por el contrario, tras una discusión, lo admite, invita a los tribunos de la plebe a ratificarlo con el voto expreso del pueblo, ley o plebiscito. Una vez lograda esta ratificación de principio, el general en jefe, asistido por una comisión senatorial de cinco o más, a menudo de diez miem-

(1) Liv., XXXI, 6, 3.—(2) Liv., XXXI, 8, 1-2.—(3) CXLI, II, 472- 479; CXXXIV, I, 44-157.—(4) CXXXIV, I, 29-44.

bros, regula sobre el terreno los puntos de pormenor y las cuestiones litigiosas. Si hay contestación grave, el asunto vuelve ante el Senado, quien decide en último extremo. Fijado el acuerdo, el soberano o el pueblo extranjero envía una embajada a Roma para el canje final de las ratificaciones.

Tratados internacionales, en fin. Todo proyecto de tratado o de convenio internacional es llevado de oficio ante el Senado que lo examina y, llegado el caso, lo enmienda. Después pueden presentarse dos casos. Los más importantes de estos actos, los tratados de alianza ofensiva y defensiva propiamente dichos—*foedera societatis*—tienen que recibir la ratificación del pueblo. Los otros, por ejemplo, los tratados de amistad—*foedera amicitiae*—y aun la simple renovación de tratados anteriores, se libran de esta formalidad y resultan válidos por simple senadoconsulto.

Declaración de guerra, concierto de paz, firma de tratados, estas manifestaciones de la actividad internacional, por importantes que sean, y en razón de su importancia misma, no constituyen más que excepciones en la vida de un pueblo. Lo contrario son los actos múltiples que los preceden, los acompañan o los siguen: la preparación de la guerra o de la paz, la aplicación de los tratados, las negociaciones relativas al concierto de alianzas, en una palabra, todo cuanto entra en el dominio de la diplomacia.

La dirección de la política extranjera de un país, en todos los tiempos y en todos los lugares, supone, en el cuerpo encargado de asumirla, dos cualidades primordiales: la estabilidad y la competencia. A falta de un personal diplomático especial análogo al nuestro y que los antiguos, de un modo general, no han conocido, esta atribución vital no podía recaer ni en los magistrados ni en los comicios, pues, ni unos ni otros presentaban, tanto desde el punto de vista de la estabilidad como del de la competencia, las condiciones

indispensables para la buena marcha de los asuntos. Además, frecuentemente llamados o retenidos fuera, por sus funciones, los magistrados supremos del Estado, los cónsules, se hallaban muy a menudo ausentes de Roma y les era imposible, desde entonces, prestar a las cuestiones internacionales, que debían tratarse en la capital misma, la indispensable atención. En fin, no disponen del personal necesario. En estas condiciones, sólo un órgano, en el seno de la Constitución romana, podrá entrar en línea de combate: el Senado. La función senatorial, salvo accidente o incidente, era vitalicia. El cuerpo se componía de antiguos magistrados de los cuales, los más ancianos, los más influyentes, habían seguido toda la carrera de los honores y, en la gestión de los más altos cargos, adquirieron, o pudieron adquirir, una competencia indiscutible. El Senado, por la naturaleza misma de sus funciones, estaba siempre presente en la misma Roma, y, en fin, por el número y por el pasado de sus miembros, tenía—y los tenía él sólo—medios de constituir siempre un personal diplomático, al menos, de ocasión. La obra diplomática que ha contribuído a hacer de Roma la dueña de la cuenca del Mediterráneo, está elaborada en el seno del Senado y está realizada por su mediación.

El Senado concentra en sus manos la dirección de la diplomacia romana:

«Parece, sigue diciendo Polibio (1), cuando se viene a Roma en ausencia de los dos cónsules, que el gobierno es puramente aristocrático. Esta es, por otra parte, la opinión de gran número de griegos y de reyes, porque casi siempre es el Senado el que se cuida de sus asuntos.»

El Senado se muestra muy estricto y muy exclusivo respecto a este punto. En 169 antes de Jesucristo, hace leer públicamente en todas las ciudades del Peloponeso un senadoconsulto, según el cual, los pueblos aliados no debían

(1) Pol., VI, 13, 8-9.

a los generales romanos ningún socorro ni servicio, a menos que el Senado no lo hubiese decretado expresamente (1); y tiene gran cuidado, en absoluto, de no emplear como agentes o intermediarios más que miembros de su mismo orden. A más de la dirección general de la política exterior, la actividad diplomática del Senado se traduce en una doble forma: audición de las embajadas extranjeras y envío de embajadas romanas.

Cuando una embajada extranjera se presenta en Roma por cualquier motivo—petición de socorros, oferta de sumisión, demanda de arbitraje, o simple acto de cortesía—su primer cuidado es solicitar una audiencia del Senado. Este concede o rehusa. En este último caso la embajada despedida debe salir de Italia en un plazo fijo y variable, un mes, como máximo; generalmente, menos. Un senadoconsulto de 166 (2) hasta prohibe, en principio, a los reyes, presentarse en Roma, y Eumeno de Pérgamo, desembarcado en Brindes, en estos momentos, tuvo que partir rápidamente, medida, por otra parte, absolutamente personal y de circunstancias, que muy pronto cayó en desuso. Si, por el contrario, el Senado concede la audiencia, comienza por atender al alojamiento de la embajada interesada, en la Villa Pública, en el Campo de Marte, o en la ciudad misma, según se trate de adversarios o de amigos. Durante su estancia en territorio romano los diputados extranjeros gozan del privilegio de inviolabilidad. Luego el Senado les da audiencia en forma, ya de sesión plenaria, ya, en caso de afluencia de embajadas o por cualquier otro motivo, de sesión de comisión. Nombradas por el Senado o dejadas al arbitrio del presidente, estas comisiones se ocupaban de los asuntos de la embajada y, a continuación, hacían su relación. En 193, una embajada de Antíoco fué a Roma a solici-

(1) Liv., XLIII, 17, 2-3; Pol., XXVIII, 16, 1.—(2) Pol., XXX, 19, 6-7.

tar la alianza del pueblo romano. El Senado la dirigió a una comisión de diez miembros, que presentó su relación al día siguiente (1). En 183 fueron atendidas en las mismas condiciones cuatro embajadas lacedemonias (2). En 170 se presenta al Senado, con fecha 9 de octubre, una diputación de la ciudad griega de Thisbe, Beocia, y solicita exponer sin dilación sus cuitas. El Senado encarga al pretor presidente que designe una comisión de cinco miembros para darle audiencia y formular un proyecto de respuesta. La audiencia se efectuó; la relación fué depositada y ratificada en sesión plenaria del Senado desde el 14 de octubre. A juzgar por el sumario, cuyo texto nos ha conservado el senadoconsulto de Thisbe, el Senado no acostumbraba a dejar que los asuntos urgentes se amontonasen en sus cartapacios (3).

En segundo lugar, el Senado envía al extranjero comisiones encargadas de diversas tareas diplomáticas: remisión de ultimátums (misión a Cartago, 218, antes de la segunda guerra púnica), renovación de alianzas o de amistades (172 a Macedonia, 173 a Ptolomeo VI Filometor), reglamento de Constituciones (193 a Africa, 186 y 174 a Macedonia, en 155-154 a Chipre y a Asia), petición de ayuda (192, a Grecia, contra Antíoco; 171, a Masinisa, a Cartago, a Creta y a Asia contra Perseo), ejecución de tratados (196 a Grecia, 189 a Asia Menor, 167 a Macedonia e Iliria), quejas (218 a Aníbal, a España y a Cartago, 203 a Filipo de Macedonia, 195 a Cartago, 183 a Prusias y a los galos, 172 a los ilirios), simples averiguaciones *ad res inspiciendas* (208 en Galia, 173 en Macedonia, 172 en Asia, en Creta, en Rodas, 171 en Grecia). El nombramiento de una embajada al extranjero nace del Senado y sólo del Senado. El senadoconsulto que decide el envío, decide al mismo tiempo el nú-

(1) Liv., XXXIV, 57, 1-4.—(2) Pol., XXIII, 4, 1-8.—(3) I. G., VII, 2225.

mero de miembros y, a veces, hasta las categorías de senadores que habrán de constituirlas. El número de miembros varía, en general, según la importancia de la misión: dos, tres, cuatro, cinco, y, en casos particularmente importantes, diez. No todos son de categoría igual: las comisiones de dos miembros comprenden, generalmente, un senador curul, consular o pretoriano, y un pedáneo; las de cinco, tres o cuatro curules; las de diez, seis curules. El más elevado en la jerarquía senatorial y, en caso de igualdad, el más anciano en su categoría, preside. El nombramiento por el Senado, el que a todas luces representa las mayores garantías, es el más frecuente, con especialidad, cuando se trata de asuntos muy graves. A veces, no obstante, la asamblea se remite a su presidente y hasta se confía al sorteo.

Cualesquiera que sean su naturaleza, el número de sus miembros o su composición, estas comisiones senatoriales presentan dos caracteres comunes: son nombradas únicamente de entre senadores y, dato de importancia capital, conceden parte muy amplia a los especialistas de las diversas cuestiones en litigio. Los magistrados (cónsules o pretores) o promagistrados (procónsules o propretores) empleados fuera de Roma, y sus estados mayores (legados y tribunos militares), constantemente renovados en virtud del principio de anualidad, suministran fácilmente el personal diplomático necesario. He aquí algunos ejemplos precisos: en 196 una comisión de diez miembros fué enviada a Macedonia y a Grecia para la ejecución del tratado de paz concertado con Filipo. De los seis que nos son conocidos (1), dos, los más influyentes de la comisión, P. Sulpicio Galba y P. Vilio Tapulo, cónsules, el primero en 200 por segunda vez, el segundo en 199, a los que también es preciso agregar, sin duda, el hermano de Flaminino, Lucio, habían sido direc-

(1) Pol., XVIII, 48, 2-4; Liv., XXXIII, 24, 7; 35, 1.

tamente mezclados en los asuntos de Oriente. En 193, fué a ver a Antíoco una comisión senatorial (1); los tres miembros que la componían—P. Sulpicio, P. Vilio P. Elio—han tomado ya parte bien en las conferencias de Corinto, bien en las de Lisimaquia en 195; en 193, la comisión encargada de dar audiencia a los embajadores de Antíoco es idéntica a la comisión de los diez de 196, y Flaminino, uno de los grandes especialistas de los asuntos grecoorientales, recibe el encargo de dar la respuesta necesaria (2). En 183, la comisión senatorial, constituída en Roma para oír a los enviados lacedemonios, comprende tres miembros, Flaminino, Q. Cecilio Metelo y Apio Claudio Pulquer, quienes habían ya anteriormente formado parte de embajadas romanas en el Peloponeso (3).

Esta sistemática rebusca de la estabilidad en la gestión de la política exterior es evidentemente favorable a los intereses del Estado; pero la oligarquía, que suministraba el alto personal necesario, halla también en esto su provecho y obtiene, desde el punto de vista de sus intereses de casta, inapreciables beneficios.

Al lado de la diplomacia, el ejército. En virtud de la concepción misma de la ciudad antigua, que no conoce la separación de los poderes civil y militar, los magistrados supremos de la ciudad, son, por su definición misma, los comandantes en jefe del cuerpo cívico movilizado, es decir, del ejército. El privilegio político de la oligarquía se duplica así, con un privilegio militar o, más exactamente, en ambos casos no se trata más que de una sola y misma prerrogativa enfocada en sus dos fases. En Roma, después de la desaparición de la dictadura en el transcurso de la segunda guerra púnica, el mando militar superior pertenecía a los cónsules. Cada uno de ellos, por la regla constitucional, tiene derecho

(1) Liv., XXXIV, 59, 8; XXXV, 13, 6. M. Holleaux, en XLV, 1913, 12 y sigs.—(2) Liv., XXXIV, 5-7, 1-5.—(3) Pol., XXIII, 4, 7.

a un ejército consular, *exercitus consularis*, formado por dos legiones romanas y cuerpos de aliados correspondientes. Pero, desde que Roma ha conquistado la preeminencia en la cuenca del Mediterráneo, no le basta ya este restringido número de altos mandos. La formación de las provincias, además, ha dado por resultado la creación de cierto número de mandos extraitálicos permanentes—dos (Sicilia, Cerdeña-Córcega) en el siglo III, otros cuatro después de la conquista de España (197 : provincias de España citerior y ulterior), de Macedonia (148-147) y del Africa cartaginesa (146), seis en total. A esta multiplicación de altos mandos se ha atendido de dos modos, uno, extraordinario—prórroga de los cónsules y pretores—y otro, ordinario—institución de nuevos pretores. En ambos casos, el resultado final es el mismo. Ligados al consulado o a la pretura, en la forma que sea, los altos mandos militares se hallan así en manos de la oligarquía gubernamental.

Y no es esto todo. Cada uno de los jefes de ejército está asistido por lugartenientes, *legati*, colocados a sus órdenes y elegidos de entre los senadores por el Senado mismo a propuesta del general en jefe. Cada legión está a las órdenes de seis tribunos militares, en turno mensual o cotidiano. Desde 207 antes de Jesucristo, los veinticuatro tribunos del efectivo legionario normal son elegidos por los comicios de tribus—*tribuni militum a populo*—y los tribunos de las legiones suplementarias—*tribuni militum rufuli*—son nombrados por los generales jefes del ejército. Pero, en el sistema constitucional republicano, estos tribunados militares representan, no un grado militar autónomo, sino un simple escalón preparatorio para la carrera de los honores. Aunque en casos excepcionales, cuando se trata de atender a una guerra particularmente difícil, como la tercera guerra de Macedonia o las guerras de España, se los recluta entre hombres de experiencia, ediles, pretores, hasta cónsules; lo más

frecuente, sin embargo, es que sean principiantes, y que, con este empleo preludien en la vida política. Escipión *el Africano* y Flaminino, en el curso de la segunda guerra púnica, se vieron investidos con el tribunado militar, el primero, a los veinte años, y el segundo a los diez y ocho. Comandantes en jefe, legados, tribunos, todos estos altos grados, en su mayor parte, es la oligarquía la que los nombra, y, en la práctica, los acapara.

Aun es preciso añadir que el Senado, el órgano de la oligarquía por excelencia, tiene vara alta en los grandes mandos militares. El determina el número y su naturaleza, reparte los ejércitos de mar y de tierra, fija los presupuestos militares, vigila a los jefes de los ejércitos, coordina las operaciones, intervención más y más necesaria a medida que el campo de acción de la política romana va ensanchándose, y, en fin, terminada la campaña, estatuye soberanamente acerca de las recompensas que han de ser otorgadas tanto a los generales como a los soldados.

En fin, tercero de los grandes instrumentos de la conquista romana, la hacienda. Hasta la formación de las primeras provincias en el curso del siglo III, el edificio financiero de Roma reposa en un triple sistema de impuestos: directos, indirectos, rentas de la tierra y monopolios. El impuesto directo está representado esencialmente por el impuesto global sobre el capital, el *tributum ex censu*. El impuesto indirecto afecta dos formas principales: las aduanas, *portoria*, y el impuesto del vigésimo sobre las manumisiones, *vicesima manumissionum*. La tercera categoría, en fin, rentas de la tierra y monopolios, comprende el impuesto sobre las tierras arrendadas, las alcabalas, el derecho de pasto—la *scriptura*—, el monopolio de la sal. Si el sistema tradicional de impuestos no había sufrido profundas transformaciones en el siglo III, a lo menos el rendimiento había aumentado paralelamente a la materia imponible: el impuesto global sobre el

capital con el aumento del número de los sometidos a él, es decir, de los ciudadanos y su enriquecimiento gradual; las aduanas, por un traspaso a los límites de la Italia peninsular; las rentas de las tierras públicas, con la extensión de la conquista misma.

Pero este presupuesto de ingresos, por sí solo, habría sido insuficiente para sostener la gran política romana tal como Roma comienza a practicarla desde el segundo tercio del siglo III. Abrese camino una nueva idea: la guerra debe sufragar la guerra. Los pueblos, primeramente vencidos y conquistados después, deben pagar con aumento—bajo tres formas principales: contribuciones de guerra, botín, impuesto provincial—, no solamente los gastos de la guerra, sino también los de la administración permanente que la victoria impone a su vencedor.

Excepcional o permanente, la explotación de los países conquistados suministra al Tesoro los medios de hacer frente a una tarea financiera que la extensión creciente de la política romana había acrecentado desmesuradamente y tuvo por resultado la creación de un verdadero presupuesto imperial. No solamente el mundo conquistado llega a pagar los gastos de su propia conquista, sino que no tarda en llegar el tiempo en que el Estado pueda aligerar la carga fiscal de sus propios ciudadanos. A continuación del triunfo de Paulo Emilio en 167 antes de Jesucristo, el impuesto global sobre el capital, base principal del viejo sistema financiero romano, cesa prácticamente de ser percibido. La ley no proclama su abolición oficial, y, por otra parte, la necesidad de semejante disposición no se hizo sentir. No habiendo sido nunca considerado como un impuesto regular y permanente el impuesto sobre el capital, no hubo necesidad de suprimirlo. Bastó, en adelante, no decidir su recaudación, salvo, volviendo a la tradición secular, el caso en que los nuevos ingresos se revelasen insuficientes. De hecho, este

caso no se presenta jamás durante la República y, hasta la muerte de César, el impuesto sobre el capital quedó relegado al número de las lejanas prácticas, cuyo retorno nadie deseaba, con su causa y razón. La fecha de 167 hace época en la historia del Estado romano; es la de la consagración de un sistema financiero nacido de la conquista, por el que la ciudad se aviene a pagar lo menos posible y el equilibrio del presupuesto reposa, en casi su totalidad, en la explotación metódica de los pueblos vencidos.

Pero, trátese de su base, en general, o de las principales ramas que lo componen, este presupuesto imperial se halla colocado bajo la intervención directa y exclusiva de la oligarquía. Los grandes órganos de la administración financiera en la Roma del siglo II, son el Senado, en primer término, y, a continuación, los magistrados. Polibio (1) definió con precisión la competencia financiera de la asamblea senatorial.

«El Senado, dice, tiene por primera función la administración del Tesoro público, pues todos los ingresos y todos los gastos son, igualmente, de su competencia. Los cuestores no tienen derecho a hacer salir de él para las necesidades públicas la menor suma, sin un decreto del Senado, a menos que este no sea hecho por los cónsules. Los gastos que, con mucho, son los más considerables de todos, los que los censores hacen cada cinco años para la conservación y construcción de monumentos públicos, también del Senado dependen y éste es quien da a los censores la autorización para emprenderlos.»

El Senado representa, pues, la más alta autoridad financiera de Roma. Ejerce, a la vez, la dirección y la vigilancia general de la hacienda romana.

En cuanto a las magistraturas, las dos que hay que tener más en cuenta son la censura y la cuestura. Los censores redactan cada cinco años el doble presupuesto de ingresos—*vectigalia*—y de gastos—*ultro tributa*. En el capítulo de in-

(1) Pol., VI, 13, 1-4.

gresos adjudican al mejor postor el arriendo de los impuestos, y en el de los gastos, el de las contratas (suministros militares, construcción o conservación de los edificios públicos, etc.). Los dos cuestores urbanos tienen la custodia del Tesoro público, *œrarium Saturni*. Bajo su intervención, los escribanos transcriben en los registros oficiales las cantidades ingresadas en el Tesoro y los pagos operados por él. En las provincias, al lado de los gobernadores, los cuestores que les son adjuntos desempeñan un papel análogo.

Recordemos, en fin, para completar el cuadro—ya hemos hablado de ello anteriormente a propósito de la lucha de las dos clases, senatorial y ecuestre—que a mediados del siglo II, en virtud de la ley Calpurnia *de pecuniis repetundis* (149 antes de Jesucristo), la oligarquía pone definitivamente la mano sobre el poder judicial, la última y no la menos importante de las grandes conquistas constitucionales. Los progresos extraordinarios de la potencia romana en la primera mitad del siglo, las satisfacciones de orgullo que procura al sentimiento nacional, las ventajas que asegura al total de la población, todo contribuye a sentar su autoridad y a realzar su prestigio. El Estado romano es cosa suya y, por consiguiente, no vacila en disponer de él como tal.

«Por fuera y por dentro, escribe Salustio (1) en su *Yugurta*, todo se arreglaba a gusto de un pequeño número de hombres. De ellos eran el Tesoro, las provincias, las magistraturas, los honores y los triunfos. El pueblo soportaba todo el peso del servicio militar y de la indigencia.» Y, aquí, es preciso transcribir el texto original: «*Paucorum arbitrio belli domique agitabatur. Penes eosdem aerarium, provinciae, magistratus, gloriae, triumphique erant; populus militia atque inopia urgebatur.*»

Es la fórmula misma del régimen oligárquico integral. Monopolio político, militar, financiero, judicial, impuesto a Roma por la extensión prodigiosa de la conquista y de la

(1) SAL., *Bel. Yug.*, 41, 7-8.

creación del Estado mediterráneo, aceptado por un espíritu público hecho a la disciplina y tradicionalmente respetuoso con las superioridades sociales; pero monopolio que las condiciones mismas de la situación general condenan a permanecer inestable y precario. Todo el desarrollo constitucional de Roma aparece, en último análisis, como el reflejo fiel de su historia exterior. La adquisición, primero, la administración y unificación del inmenso Imperio, después, exigen y entrañan una concentración cada vez más estrecha de los órganos del Gobierno. Oligarquía, principado y dominat representarán las grandes etapas de esta larga evolución. Solución primera del problema, la fórmula oligárquica, sin profundas raíces constitucionales, muy pronto, al rudo contacto de la experiencia, se revelará inadecuada e incompleta. Con los Gracos se abre la crisis constitucional. La desaparición del régimen oligárquico no tardará en llegar.

CAPITULO II

LA DECADENCIA DEL SISTEMA OLIGÁRQUICO Y LOS PRIMEROS GOLPES DE ESTADO

I.—La decadencia del sistema oligárquico Síntomas y fases.

La decadencia de la Constitución romana en el curso del siglo que se extiende desde los Gracos hasta el establecimiento definitivo del régimen personal (133-31 antes de Jesu-

Bibliografía.—*Textos.*—Tito Livio, *Periochae* de los libros LIII-CXVII (cf. Floro, I, 33-40; II, 1-11, y, particularmente para la anarquía, II, 12; Eutropio, IV, 15-VI, 10; Orosio, V, 8, 24, y los nuevos datos aportados por el *Epítome* de Oxyryncos para el período 149 a 137, en *Klio Beih*, II, 1904, ed. K., pág. 21-33, y, para el comentario, pág. 104-110, y ed. R., pág. 131-145); Salustio, *Guerra de Yugurta*, *Conjuración de Catilina*, *Historias* (en fragmentos: discursos de M. Emilio Lépido, de L. Filipo, de Licinio Macer, de C. Aurelio Cotta, carta de Pompeyo al Senado); Veleyo Patérculo, II, 1-30; Dión Casio, XXII-XXXV (en fragmentos); Diodoro, XXXIII-XXXIX (en fragmentos); Apiano, *Guerras civiles*, I, 1-121; *H. R. F. passim*; Plutarco, los *Gracos*, *Mario*, *Sila*, *Sertorio*, *Lúculo*, *Pompeyo*, *Craso*, *César*, *Cicerón*, *Catón el Joven*; O. R. F., pág. 162 sigs.; Cicerón *Pro Quinctio*, *Pro Roscio Amerino*, *Verrines*; Zonaras, X, 1-2, *De Viris illustribus*, 57-76.

Inscripciones.—*Fastos consulares*, C. I. L., I^2, 2, págs. 148-155; pág. 195, 17 (*Elogium* de Q. Cecilio Numídico), 18 (*íd.* de C. Mario), 196, 20 (íd. de Sila), 199-30 (*íd.* de M. Livio Druso); n.º 582, ley de Bantia (entre 133 y 118 a. J. C.); 583, *lex repetundarum* (123 a 122); 585, ley agraria de 111; 587, *lex Cornelia de XX Qua storibus*; 638, inscripción de P. Popilio Laenas, cónsul en 132 a. J. C.; 639-645, cipos terminales de los Gracos.

Obras principales.—XXI, 169-207; III, 201-299; XXVI, 453-475; X, III, 177-182 (K. J. Beloch); XVI, II, 3-210; 241-284; XXVII, 55-79; IX, 1, 225-355; XXXI, 73 sigs.; XIX, véase la referencia al libro I, capítulo II; XX, V, VI, 1-262; CIX, 11-36; LX; LXX, V, 163-209 (Catón); 230 sig. (Cicerón); CXXVI, 266-281; LXXII, I, 59-134.

cristo), y la crisis constitucional de la que es consecuencia inmediata, se manifiestan esencialmente por tres síntomas fundamentales y paralelos :

1.° Aumento de mayoría gubernamental ;

2.° La Constitución está falseada por la preponderancia exclusiva de los comicios tribales, y

3.° Ruina de las costumbres públicas—triple fenómeno sobre el cual conviene detenerse un instante.

La antigua mayoría gubernamental del siglo III, de la que la aristocracia y la clase media constituían las dos bases principales, se vió gradualmente arruinada por la escisión entre los órdenes senatorial y ecuestre, por una parte, y, por otra, por la desaparición gradual de las clases medias. Cayo Graco terminó la obra del tiempo ; la mayoría tradicional, herida de muerte, muy en breve no será más que un lejano recuerdo.

Inteligencia lúcida y voluntad de hierro, Cayo Graco sabía adónde iba. No destruía más que con el plan de reconstruir. Su objeto era substituir la antigua mayoría de la derecha, por otra mayoría nueva, ahora de izquierda, de la que los caballeros, la plebe y eventualmente los italianos, debían suministrar los elementos constitutivos. Pero si había triunfado en la parte negativa de su obra, había fracasado completamente en la positiva. Tras él ya no hay, en forma permanente, mayoría de la derecha ; tampoco la habrá de la izquierda, sino únicamente, y según las circunstancias, mayoría de coalición. Desde el punto de vista social, clase senatorial y clase ecuestre, dos partidos de ricos, tienen intereses comunes, y, en este terreno, tienden a aproximarse. En lo político, el orden ecuestre, rival de la aristocracia senatorial, hallará una aliada natural en la plebe. Resultado : dos mayorías de coalición posibles. En el terreno social, mayoría de la derecha : orden senatorial y orden ecuestre contra plebe ; en el terreno político, mayoría de la izquierda :

orden ecuestre y plebe contra aristocracia senatorial. Otra tercera mayoría de coalición, la de los extremos—nobleza senatorial y plebe contra orden ecuestre—llegará a formarse una vez, aunque sin éxito duradero, por el gran reformador Livio Druso.

La historia constitucional del siglo II y la primera mitad del I, no es más que la alternativa y hasta la sucesión en el poder de las diversas mayorías de coalición. Recordemos sus episodios principales: 122-108, mayoría de la derecha—Senado y clase ecuestre—dirigida contra la obra social de los Gracos y, sobre todo, la ley agraria de la que es la piedra angular. Fracaso de Cayo Graco en su tercer tribunado (122). Muerte de Cayo Graco (121). Ruina gradual de la legislación agraria (121-111).—108-100: mayoría de la izquierda. Elección de Mario para el consulado (108). Reformas militares de Mario. Sexto consulado de Mario. Leyes de Saturnino y de Glaucia.—100-91: mayoría de la derecha. Asesinato de Saturnino y de Glaucia. Apagamiento de Mario. Reacción aristocrática.—91-89: mayoría por coalición de los extremos, nobleza senatorial y plebe contra orden ecuestre. Leyes de Livio Druso. Ley jurídica de 89.—88-83: mayoría de la izquierda. Legislación de Sulpicio Rufo. El partido marianista en el poder (87-83).—70-63: mayoría de la izquierda. Reacción antisilaniana. Primer consulado de Pompeyo y de Craso. Leyes Manilia y Gabinia. Llamamiento de Lúculo.—63: mayoría de la derecha contra la Revolución social amenazante. Consulado de Cicerón. Represión de la conspiración de Catilina. En esta fecha podemos detenernos. El advenimiento del poder militar está próximo. A raíz mismo del triunfo de Cicerón, el hombre de la coalición conservadora, se constituyó el primer triunvirato, y, dos años más tarde, el mismo vencedor partirá tristemente para el destierro.

Segundo fenómeno: la Constitución es falseada por la

preponderancia exclusiva de los comicios tribales. Desde el siglo III los comicios tribales se habían convertido en gran órgano legislativo del Estado, no conservando los comicios centuriales, de su monopolio anterior, más que el voto de dos series de leyes particularmente importantes, leyes relativas a la paz y a la guerra, a los tratados, por una parte, ley de investidura de los censores, por otra. El voto de las leyes Hortensia les habrá asegurado, en materia legislativa, soberanía plena. Desde entonces los plebiscitos tienen por sí mismos valor legal completo, y el Senado, con la supresión de su derecho de veto, ha perdido el medio de detener el voto y hasta de enmendar el texto de ellos. Por la desaparición de la *auctoritas patrum*, el solo freno legal opuesto a la omnipotencia legislativa de los comicios, resultaba que la ley Hortensia había dado un golpe muy grave, el primero, al equilibrio secular y a la sabia armonía de la Constitución romana.

Sin embargo, fenómeno natural en un pueblo tan chapado de tradicionalismo como el pueblo romano, las consecuencias desastrosas de esta innovación no se manifestaron inmediatamente. A falta de barrera legal, quedábale aún a la omnipotencia legislativa de los comicios tribales una doble traba. Primeramente su composición; su mayoría pertenecía a la clase media de pequeños propietarios rurales y, por consiguiente, al elemento campesino, estabilizador y ponderado por definición misma, cuando la masa de proletarios y de libertos, rechazada a las cuatro tribus urbanas, no disponía, como máximo, más que de 4 votos entre 35, o sea una ínfima minoría. En segundo lugar, las tradiciones políticas, y, en particular, la alta autoridad moral del Senado. Los magistrados, que, conforme a las cláusulas de la ley Hortensia, osaron llevar directamente sus proyectos legislativos a los comicios tribales, sin haber obtenido el conocimiento previo del Senado, fueron, hasta mediados

del siglo II, escasos en número. Mal vistos por la opinión pública, continuaban desempeñando el papel de aislados y de revolucionarios. Pero, al final del siglo II, comienza a precipitarse la evolución. Por la modificación gradual llevada a la composición de los comicios tribales, por una parte, y por otra, por la introducción de nuevas costumbres políticas, los últimos frenos que, en la práctica, limitaban aún las posibilidades legislativas de esta asamblea, fueron desapareciendo sucesivamente.

La creciente ruina de la clase media tuvo por consecuencia privar a los comicios tribales de su elemento sano y ponderador. Además; los ciudadanos de los extensos suburbios romanos, y, con más poderosa razón, del resto de Italia, no se molestan, o sólo lo hacen excepcionalmente, en concurrir a las reuniones de la asamblea; y, contra esta abstención de hecho, fundada en imposibilidades materiales y consecuencia fatal del régimen de la ciudad antigua, el Gobierno es impotente. La ley, en efecto, se limitaba a requerir la presencia real de las 35 tribus en el punto de la reunión; pero no especificaba el *quorum* necesario—35 para los comicios tribales, 373, uno por unidad votante, para los comicios centuriales, bastaban legalmente para representar el total del cuerpo cívico romano—. De este modo, las tribus van, poco a poco, dejando el sitio a tribus esqueléticas (1), compuestas de electores profesionales, reclutados en Roma mismo—y no de balde—entre el populacho urbano, unidades votantes de efecto ridículo que volverán a ser halladas en el siglo I del Imperio, bajo la forma degradada de corporaciones de pobres. Estos electores de oficio no tienen otros medios de existencia que la corrupción electo-

(1) Cic., *Pro Sext.*, 109: «Yo vengo a los comicios, ya por elección de los magistrados, ya por el voto de las leyes. Con frecuencia vemos votar numerosas leyes. Yo no digo nada de aquellas para las cuales cada tribu está representada por cinco votantes, que ni siquiera pertenecen a ella.»

ral; están dispuestos a todas las vilezas y, eventualmente, a todas las violencias, con tal de que los interesados las paguen. La legalidad, la Constitución, no representan ya para ellos más que nociones sin valor y palabras vacías de sentido.

A la transformación de los comicios tribales corresponde la alteración de las tradiciones políticas. Los magistrados se liberan gradualmente de la autoridad moral del Senado. Desde los Gracos, adoptan la costumbre de tomar directamente del pueblo todas las cuestiones importantes. Un poco más tarde hasta se atreven a atacar la esfera de competencia que la Constitución romana había reservado siempre al Senado, los asuntos extranjeros. En 108 antes de Jesucristo, el Senado había prorrogado a Metelo su gobierno del Africa, con encargo de proseguir la guerra contra Yugurta. Mario, elegido cónsul, apelando a los comicios populares, consigue que se le otorgue el Africa por plebiscito y, por este procedimiento, el senadoconsulto anterior se halla pura y simplemente anulado. Este procedimiento, como veremos después, no será estéril. En el curso del primer siglo, son los comicios tribales los que investirán a los ambiciosos —Pompeyo, Craso, César— de grandes mandos militares, objetos de su ambición, y los que constituirán así, pieza por pieza, el poder de los generales, origen del régimen personal y del sistema imperial.

Ciudadela de la oligarquía y depositario de la tradición, el Senado no se dejó arrebatar sin resistencia, por la asamblea tribal, los intereses legítimos cuya custodia secular le estaba confiada. Legalmente, desde el voto de la ley Hortensia, se vió desarmado. Sila, en el curso de su dictadura, le restituyó su antiguo derecho de veto, pero ello fué por muy poco tiempo. En 70, esta prerrogativa, un instante resucitada, se derrumbará con todo el andamiaje de la constitución silaniana. Pero, a falta de intervención directa, el

Senado sabe utilizar contra los comicios tribales, de un modo inverso, el hábil empleo de los auspicios. Dos leyes, la ley Elia y la Fufia, votadas hacia el año 154 antes de Jesucristo, habían reglamentado el valor de los auspicios en manos de diversos magistrados. Los tribunos habían recibido el derecho de *obnuntiatio* frente a los cónsules, lo que, de hecho, daba simplemente una forma religiosa a su intervención legal sin aumentar en nada su poder. Por reciprocidad, los cónsules habían sido investidos de una prerrogativa idéntica frente a los tribunos, innovación capital—la verdadera razón de ser de las dos leyes de que tratamos—, pues ella daba a los cónsules, respecto a los tribunos, un verdadero derecho de veto que no poseían hasta entonces. Las leyes Elia y Fufia dieron por resultado un considerable aumento de influencia de los cónsules y, sobre todo, del Senado, cuyos magistrados eran, en general, los portavoces y los representantes tradicionales. La medida, hiriendo el derecho de iniciativa de los tribunos, asestaba el mismo golpe a los comicios tribales, fuente de su poderío y principio de su autoridad. El Senado restablecía así, en forma oblicua, el derecho de veto que la ley Hortensia le había hecho perder ciento treinta años antes.

Atacadas con encarnizamiento por los demócratas, defendidas no menos enérgicamente por la aristocracia senatorial, las leyes Elia y Fufia lograron, sin embargo, sostenerse cerca de un siglo. En 58 antes de Jesucristo, el tribuno Clodio obtuvo su abolición. Sin duda se discutió la legalidad de la ley que había estipulado su supresión. Pero no por eso dejó de alcanzarse el apetecido resultado. Las leyes se hallaban heridas de muerte y, con ellas, el poderío del Senado. En los últimos años de la República, los comicios tribales—o más exactamente, la grotesca caricatura que de ellos había sobrevivido—dispusieron en el Estado romano de un monopolio legislativo sin límites y sin freno.

Ultimo fenómeno, en fin, y el más característico de todos, pues es su resultado—*quid leges sine moribus*?— la ruina de las costumbres públicas. La ruina de las costumbres públicas en el seno del Estado romano se manifiesta esencialmente por dos rasgos simétricos y concordantes: la importancia del dinero—la corrupción—, la imposición de la fuerza—el motín.

La corrupción electoral, convertida en mal crónico, se manifiesta a la luz del día. Ha pasado el tiempo de los miramientos y de los disimulos. Ya no satisfacen las liberalidades más o menos disfrazadas. El voto se compra públicamente y los candidatos dan pruebas de un ingenio creciente siempre, para asegurar a cualquier precio—en el amplio sentido de la palabra—el éxito del que va a depender su porvenir político. Es inútil que se sucedan las leyes sobre la intriga—ley Cornelia Bebia en 181 antes de Jesucristo, ley Cornelia Fulvia del 159, ley Cornelia del 81, ley Calpurnia del 67, ley Tulia del 63, ley Licinia del 55, ley Pompeya del 52—, y su multiplicación misma da la prueba palmaria de su perfecta ineficacia. Respecto a esto, las elecciones del 54 merecen en los anales constitucionales de la República una mención particular. Los comicios electorales se transforman en campos de batalla. En el Foro y en el Campo de Marte, los partidos contrarios han tomado la costumbre de llegar a las manos. Hase visto ya candidatos en peligro; un tal Glaucia, en 100 antes de Jesucristo, hizo tabla rasa por el más sencillo de los procedimientos, el asesinato de su competidor. La crisis final se anuncia próxima; los síntomas premonitores del desenlace—la desmoralización, el desorden, el motín—se multiplican y se precipitan. Un paso más y habrá llegado el día de la anarquía.

La decadencia de la Constitución tradicional, cuya revelación oficial manifiesta el sistema oligárquico, obedecía, según hemos visto, a dos causas fundamentales: por una

parte, la escisión de la aristocracia directora, en dos clases; la clase senatorial y la clase ecuestre, en adelante separadas y muy pronto rivales; y la desaparición de la clase media, elemento esencial de equilibrio, nervio a la vez del ejército y de los comicios, por otra. El remedio a esta situación no podía lógicamente ser más que un retorno a la armonía de las clases, tan característica de la vida pública en el siglo III, y a la que la conquista del mundo mediterráneo parecía haber puesto fin definitivamente. Este regreso al pasado, que desde el punto de vista constitucional aparecía a la vez deseable y necesario, ¿podía realizarse o era preciso considerarlo como un espejismo engañador del reino de la Quimera?

Primer elemento del problema: la reconstitución del bloque aristocrático tradicional. El conflicto que divide a las dos noblezas, senatorial y ecuestre, afecta sin duda la forma de una rivalidad de casta; pero, hecho mucho más grave, es, ante todo, una cuestión de intereses materiales; digámoslo lisa y llanamente: cuestión de dinero. Y esta rivalidad la agrava y la exaspera de día en día la explotación cada vez más intensa del dominio mediterráneo de Roma. Habría sido preciso reconstituir el bloque gubernamental de antaño y devolver a la Constitución romana su perdida estabilidad, hacer que la nobleza senatorial renunciase a su exclusivismo y la nobleza ecuestre a sus apetitos de dinero, es decir, en una palabra, cambiar, por arte mágico, la mentalidad de las clases directoras. Sueño y sólo sueño que perseguirán algunos liberales, tales como Escipión Emiliano y más tarde Cicerón; pero que, de acuerdo con la regla común para las utopías de este género, vendrá siempre a chocar con las pasiones humanas y a quebrarse al contacto implacable de las realidades.

Segundo elemento: la reconstitución de la clase media, cuestión más grave aún que la precedente, pues no era ya

solamente la política interior la que en ella entraba en juego. La desaparición de esta clase, que suministraba a la legión el mejor de sus efectivos, agotando en sus propias fuentes el reclutamiento militar, ponía en peligro el poderío y la vida nacional del Estado mismo. En un pueblo de patriotas, como el pueblo romano, semejante consideración debía representar, en tal materia, un papel decisivo. Por tanto, los reformadores hallarán aquí un terreno más sólido, y Tiberio Graco, que tendrá plena conciencia de ello—Apiano lo declara expresamente (1)—, no dejará de reservar un puesto de honor, en su argumentacción, a este argumento de política exterior.

El problema iniciado por la reconstitución de la clase media exigía una solución precisa y hasta dos. Solución interna: el cuerpo cívico romano, según testimonio de las cifras oficiales, no estaba falto de hombres. Para hacer de ellos propietarios no se necesitaba más que distribuirles tierras. Solución externa: los nuevos propietarios, necesarios para el funcionamiento normal de la Constitución, podían ser elegidos fuera del cuerpo cívico romano entre los italianos a quienes, en tal caso, bastaba conferir el derecho de ciudadanía. Estas dos soluciones—la solución interna o agraria, la solución externa o italiana—hallarán en Roma hombres lo bastante perspicaces para descubrirlas y reformadores lo bastante osados—los Gracos, por una parte, Livio Druso, por otra—para acometerlas.

De estas dos soluciones, las únicas que habrían permitido, de ser posible aún, salvar la Constitución romana y devolverle, por medio de una ampliación necesaria, su hermoso equilibrio de antaño, la solución agraria y la solución italiana, la primera llegó a ser anulada, a raíz de la caída de los Gracos, por la oligarquía gubernamental. Todos los par-

(1) Ap., *Guerras. Civ.*, I, 9.

tidos de Roma, a pesar de la existencia de la guerra social, se habían conjurado para anular la segunda y desposeerla de toda eficacia práctica. La antigua Constitución no ha sabido romper a tiempo su marco anacrónico y, renunciando al sistema anticuado de la ciudad, realizar en las leyes, como lo había logrado ya en los hechos, la fórmula indispensable en lo sucesivo, la fórmula del porvenir, la del Estado. En adelante, el régimen republicano está condenado sin remisión, y la monarquía tiene la vía libre. Roma va a marchar por ella a grandes pasos; pero no logrará su objetivo hasta después de medio siglo de cruentas pruebas y de espantosa anarquía.

El fracaso sucesivo de las dos grandes reformas, la agraria y la italiana, sella el destino del régimen republicano. La vida política de una nación, es, esencialmente, la lucha de los partidos en el seno de los marcos constitucionales. Pero, a mediados del siglo I antes de Jesucristo, la vieja Constitución aparece debilitada por completo y ya en plena descomposición. Lo hemos demostrado respecto a los marcos históricos. La situación de los dos grandes partidos históricos—*optimates*, el Gobierno; *populares*, la oposición—es análoga. Vuelta a poner sobre el tapete por Sila, la oligarquía romana, aturdida por su triunfo mismo, no sabe moverse ya. Fáltanle a la vez hombres y espíritu político. Algunos años más, y el poder militar, la nueva fuerza que apunta en el horizonte, va a darle el golpe de muerte.

La oposición se revela más impotente aún, hecho que descansa en razones variadas y múltiples. Entre la oligarquía que dispone en absoluto del Senado, el único órgano permanente de la Constitución romana—como en Inglaterra el partido conservador de la Cámara de los Lores—y la oposición democrática, la partida no es ni puede ser igual. Los comicios, las magistraturas, las únicas armas legales de que dispone, quedan impotentes ante la acción, y más

aún, ante la inercia senatorial; los primeros en virtud de su aspecto irregular, los segundos en razón de las dos limitaciones fundamentales: la colegialidad y la anualidad, que presiden su funcionamiento y condicionan su eficacia. El magistrado demócrata tropieza con el derecho de intervención—*par potestas*—de sus colegas y como, en virtud de la legislación existente, no puede ser prolongado sin interrupción en su mandato, le es preciso implantar las reformas en un tiempo muy corto, a paso de carga, puede decirse, y, a menudo, por consecuencia, en forma revolucionaria. El fracaso de los Gracos, especialmente, ha puesto el hecho a la luz del día. Además, el partido democrático, desde la desaparición del antiguo elemento agrario, cuyo nervio constituía, y las vanas tentativas de los Gracos para resucitarlo, no tiene ya cohesión, ni programa, ni jefes. El proletariado urbano, que representa en lo sucesivo el núcleo más activo, sin convicciones ni patriotismo, va a remolque del poder del oro o al servicio de generales ambiciosos, y después de haber hecho la fortuna política del gran capitalismo, forja con sus propias manos la dictadura militar.

Este estado de descomposición política y social, resultado final de la conquista romana, que afecta a la vez a los órganos y a los partidos, halla su expresión concreta en dos fenómenos concomitantes e igualmente sintomáticos: la conjuración y la batalla en las calles. Los contemporáneos, Salustio y Cicerón, ante todos, nos informan clara y plenamente sobre el uno y el otro.

El desgaste de la máquina gubernamental aparece incurable. La evolución constitucional republicana está abocada a un naufragio completo, cuyas víctimas son igualmente el Gobierno y la oposición. Restaurada por Sila, provista de formidables medios, la oligarquía senatorial, falta, a la vez, de hombres y de espíritu político, zozobra antes de diez años, después de la desaparición del dictador. La oposición

democrática, sin objeto preciso, sin programa definido, hueca por la desaparición de la clase media agraria, reducida a un proletariado urbano inconsistente y miserable, enfeudada, desde los Gracos, al gran capitalismo, del que se convierte en siervo humilde y en instrumento pasivo, no ha podido fundar más que el desorden y abdica en manos del poder militar, el cual, sin reserva y sin escrúpulos, se beneficiará para su marcha hacia el régimen personal.

En cuanto a la conclusión que se impone, lo mejor es pedírsela a los mismos autores antiguos :

«Hemos perdido, mi querido Pomponio, escribe Cicerón a su fiel Atico— no sólamente todo el jugo y toda la sangre ; sino hasta el color y el aspecto antiguo de la ciudad. Nada de la República que me atrae y en la que se halla mi reposo (1).»

«Ya ves—declara en otra carta dirigida a su hermano Quinto—que ya no hay República, ya no hay Senado, ya no hay dignidad en ninguno de los nuestros (2).»

«*Non mos, non jus*», concluirá Tácito (3) en una de sus fórmulas lapidarias que tanto ama. Esta oración fúnebre que el célebre historiador, poco sospechoso de hostilidad hacia el régimen fracasado, no pudo abstenerse de pronunciar sobre la República expirante, podemos traducirla con una palabra que lo resume y lo explica todo : la anarquía.

II.—La formación del poder militar

La decadencia gradual e incurable de la Constitución republicana, por un proceso fatal, había llevado a Roma a las revueltas civiles, primero, y a la anarquía, al fin. Desde el siglo II antes de Jesucristo, la máquina gubernamental tradicional aparece anticuada y en desuso. El Estado romano, en manos de una oligarquía decrépita y celosamente hermética, no cuenta ya con elementos para sus necesida-

(1) Cic.—*Ad Att.*, IV, 18, 2.—(2) *Id.*, *Ad Quint.*, III, 4, I.—(3) Tác., *An.*, III, 28.

des, y su expansión creciente no hace más que acentuar de día en día este irreductible desacuerdo. Pero atenerse a esta conclusión completamente negativa sería no ver más que una de las fases de la realidad, una de las hojas del díptico. Al lado de lo que muere, coloquemos lo que nace. La ruina de las instituciones tradicionales de la ciudad tiene una contrapartida, positiva ésta : el nacimiento de una idea nueva, la idea monárquica, obscura y velada primero, pero que, en el transcurso de un siglo de disensiones civiles, se destacará gradualmente para adquirir, con el claro genio de César, la forma de una concepción sistemática y de un programa concreto.

Cayo Graco, un momento, había edificado sobre el tribunado un régimen de poder personal, una autocracia a lo Pericles, sistema seductor, pero inestable, cuya fragilidad no habían tardado en revelar los acontecimientos con su brutalidad acostumbrada. Del efímero éxito, como de la fulminante caída de Cayo Graco, se desprende una gran lección : la profunda insuficiencia de los medios puestos en práctica. El tribunado, ampliado, hasta transformado, no podrá, a causa de las restricciones constitucionales—colegialidad y anualidad—que entorpecían su acción, constituir un instrumento sólido y estable de Gobierno. Otro elemento, infinitamente más joven, más vigoroso que esta magistratura venerable, pero desgastado, va a aparecer : el poder militar que, de progreso en progreso, de victoria en victoria, llegará, como lo exige la lógica de las cosas, al advenimiento del régimen personal y a la fundación del sistema imperial.

En Roma, pueblo de soldados y de raza de conquistadores, el poder militar hundía sus raíces en un pasado muy lejano. Pero dos elementos capitales han desempeñado, en su elaboración y en su crecimiento, un papel de primer orden : el alto concepto que los romanos tenían de la magistratura suprema bajo la forma extraordinaria de la dictadura,

o de la ordinaria del consulado; y la política de conquista que, de hecho, si no en principio, viene a ser, desde el siglo IV antes de Jesucristo, la del Estado romano.

La Realeza romana, tal como la habían encarnado los monarcas etruscos, había tenido siempre un aspecto militar, si no exclusivamente, al menos preponderante y, volviendo a la tiranía pura con el último de ellos, aun había exagerado el carácter original. A raíz de la Revolución del 509, el poder real dió lugar a dos magistraturas nuevas, regular una, el consulado, y extraordinaria la otra, la dictadura. Pero una doble serie de limitaciones, frenos destinados a garantizar la seguridad de la Constitución republicana y a asegurar el Estado romano contra el retorno ofensivo del poder personal—para el consulado, los dos principios sacrosantos de la anualidad y de la colegialidad; para la dictadura, el término legal de seis meses y la presencia necesaria, al lado del dictador, del jefe de la caballería—se impone al uno y al otro. Sin consideración ya y debilitada desde los tiempos de la segunda guerra púnica, la dictadura desaparecerá a fines del siglo III. El consulado, por el contrario, hasta el fin de la República, seguirá siendo la magistratura suprema del Estado, pero sin lograr jamás desprenderse de las trabas legales que la Constitución republicana, desde los primeros días, había puesto al ejercicio de su autoridad. Para que el poder militar, origen del futuro régimen imperial, pueda implantarse en el corazón mismo de la Constitución, ha sido preciso otra causa. Así llegamos al segundo de los elementos indicados anteriormente: la política de conquista.

La extensión de la conquista y el ensanchamiento gradual de la zona de los ejércitos, que representa la consecuencia necesaria de ella, dan por resultado campañas a la vez más largas y más lejanas. El principio de la anualidad, celosamente mantenido para los jefes de ejército en su cualidad de cónsules o de pretores, ejerce, en la buena marcha

de las operaciones militares, una dañosa influencia. Por otra parte, desde mediados del siglo III antes de Jesucristo, el Estado posee, en forma de provincias, posesiones ultraitálicas que administrar. De estas dos nuevas necesidades han resultado dos innovaciones constitucionales de primer orden: el sistema de la prorrogación, de la primera, y la creación de los gobernadores de las provincias, de la segunda.

En 327 antes de Jesucristo, al comienzo de las guerras samnitas, Q. Publilio Filo, cónsul por segunda vez, sitió la ciudad griega de Nápoles, en Campania. A fines del año —no se había terminado la campaña y continuaba el asedio,—para asegurar la continuación de las operaciones militares, propuso el Senado, cosa que jamás se había hecho, sostener por un año más en su mando al general en jefe, e hizo presentar al pueblo, por medio de los tribunos de la plebe, un proyecto de plebiscito a este objeto. Así nació el sistema de la prorrogación que, desde entonces, para los cónsules que dejaban el cargo, fué, poco a poco, convirtiéndose en regla. El mismo procedimiento será, desde mediados del siglo III lo más tarde, extendido a los colegas menores de los cónsules: los pretores. Al principio, la prórroga fué resultado de un plebiscito expresamente votado por el pueblo a propuesta del Senado; a continuación, después de la segunda guerra púnica, desaparecerá la intervención del pueblo y el Senado procederá a la prórroga por un simple senadoconsulto. La duración de esta prórroga varía según los casos: un año, por regla general; dos, tres y, excepcionalmente, hasta cuatro o cinco. En virtud de esta disposición existirán, pues, en adelante, en el Estado romano, innovación capital desde el punto de vista constitucional, jefes militares que conservarán sus poderes—magistratura y promagistratura—varios años seguidos y sin interrupción.

Hacia 227 antes de Jesucristo, a consecuencia de la ane-

xión de las islas de Sicilia, Cerdeña y Córcega y de la formación de las dos provincias de Sicilia, por una parte, y de Cerdeña-Córcega, por otra, se duplica el número de los pretores, y dos de estos magistrados reciben la administración de las nuevas provincias. Estos jefes militares, desde el principio, poseen sobre los demás magistrados, cónsules o pretores no provinciales, dos ventajas inmensas. Substraídos a la colegialidad, representantes únicos de Roma, ejercen en toda la extensión de su circunscripción provincial una autoridad casi monárquica y, además, su alejamiento de la metrópoli les asegura una independencia de hecho que no conocen sus colegas, llamados a ejercer sus atribuciones, ya en Roma, ya en la misma Italia. Más aún que el sistema de la prórroga, la creación de los gobiernos provinciales representa, pues, una etapa decisiva, un paso inmenso hacia la formación del poder militar. Que en ello había un peligro en el porvenir para la Constitución, todo el mundo en Roma, y particularmente la nobleza gubernamental, lo sabía y se daba cuenta de ello ; pero, al menos, el peligro, si era real, no ofrecía nada de inminente. Por otra parte, no faltaban en el arsenal constitucional frenos celosamente manejados para tener sujetos a los gobernadores de provincias e impedirles convertirse en amenazas demasiado serias para las instituciones del Estado.

Estos frenos múltiples, puestos a la ambición eventual de los jefes militares, eran de dos naturalezas : frenos legales y frenos de hecho. Dediquémosles una ojeada.

Dos precauciones de orden constitucional dan los medios de cerrar a un magistrado amenazante, o tenido por tal, el camino que conduce a los grandes mandos. Primeramente, es privativo del Senado el reparto de las provincias ordinarias y extraordinarias. El determina cuáles serán para los promagistrados y divide las otras en dos categorías : provincias consulares y provincias pretorianas. A esta clasifi-

cación procede después de las elecciones consulares, es decir, en una época en que conoce ya los nombres de los futuros cónsules. El, pues, puede entregarles, si lo cree oportuno, provincias de importancia secundaria e, igualmente, rehusar a quien le plazca el alto mando militar que ambiciona y en el que funda sus proyectos para el porvenir. En segundo lugar, para las provincias pretorianas, por lo menos, puede dispensar a los pretores del sorteo regular y otorgar directamente a tal o cual de los magistrados ciertas provincias, especialmente las urbanas (jurisdicción urbana y peregrina) y hasta, después del sorteo, ordenar por medio de senadoconsultos las permutaciones que juzgue útiles o necesarias.

A pesar de estas precauciones, ¿puede llegar un magistrado peligroso a asegurarse un gran mando? Si no puede el Senado detenerlo sin explicaciones, posee tres medios de reducirlo a la impotencia o al menos de entorpecer considerablemente su acción. La asamblea senatorial dispone de efectivos militares y tiene en sus manos los fondos del Estado. Todo magistrado o promagistrado investido de un gobierno provincial, recibe del Senado, en virtud de un senadoconsulto especial (*ornatio provinciæ*), los medios militares—un ejército—y financieros—un presupuesto—que le son indispensables para el ejercicio de su mando. La costumbre determina que el contingente normal de un ejército consular alcance a dos legiones con un contingente correspondiente de aliados; pero el Senado puede siempre conceder o denegar un aumento de efectivos, como también de asignación financiera.—Segundo freno de la autoridad de los gobernadores de provincias: éstos no pueden declarar la guerra, ni concertar la paz, ni acordar una alianza, derechos todos reservados expresamente a la decisión soberana del pueblo, ni substituir al Senado en la dirección de los asuntos diplomáticos, preliminares o consecutivos a estos actos constitucionales primordiales.—En fin, cuando los ma-

gistrados o promagistrados jefes de ejército han terminado el año de su mando, depende del Senado y sólo del Senado, en virtud del procedimiento legal de la prórroga, mantenerlos más o menos tiempo en su cargo.

A estos frenos constitucionales se une, en el terreno de los hechos, el gran freno del ejército cívico, apasionadamente devoto del régimen republicano y dispuesto siempre a cumplir su deber contra las tentativas de los aventureros.

Este conjunto de frenos variados y potentes, estas barreras que la ley o las costumbres imponían a las aspiraciones malsanas de los generales, retardaron el progreso del poder militar; pero, por poco tiempo solamente, y, en todo caso, sin poder ponerle un término. Desde mediados del siglo II antes de Jesucristo, las circunstancias exteriores, consecutivas a la conquista, arrancan a la oligarquía gubernamental una serie de concesiones sintomáticas e inquietantes. Las guerras de España (1), en particular, por la tensión extraordinaria que imponen al ejército tradicional, por los conocimientos técnicos que exigen del mando superior, forman época en este respecto. Aquí la oligarquía revela su incapacidad creciente. Se está obligado a renunciar al principio de la anualidad, uno de los pilares constitucionales del régimen, para establecer el mando bienal, y a la renovación anual de los efectivos, al que substituye de hecho, por la necesidad misma de las cosas, la introducción del ejército permanente. Mandos prolongados y ejército de profesión, las dos bases esenciales sobre las que, en el siglo siguiente, se establecerá la dictadura militar y su corolario lógico, el régimen personal. Una vez comenzado y bajo la acción de causas cada vez más apremiantes, el movimiento no se detendrá ya. En el transcurso de los ochenta años que separan el tribunado de los Gracos del triunfo de César, los fre-

(1) El caso está puesto perfectamente en claro por A. Schulten, CXXVI, 266-281.

nos impuestos por la Constitución, o por las costumbres, a las pretensiones de los jefes militares, van a caer uno a uno bajo los repetidos asaltos de los generales ambiciosos y de sus aliados, cómplices o inconscientes, del interior.

En la época de los Gracos se derrumba ya la primera barrera. Una ley de Cayo Graco, la *lex Sempronia de Provinciis*, que imperará en la materia hasta la ley Pompeya del 52, prescribió al Senado designar las provincias consulares del año siguiente antes de la elección misma de los cónsules que habían de ir destinados a ellas, y, para asegurar la ejecución de esta cláusula, arrebata a los tribunos de la plebe el derecho a interceder contra el senadoconsulto de reparto. El Senado, desde entonces, en el momento de la designación, no conoce ya, por lo tanto, a los futuros titulares. No puede, pues, tomar contra ellos las precauciones que, con razón o sin ella, juzgaría legítimas y necesarias. Su arma tradicional se halla, así, quebrada entre sus manos.

Un segundo freno tradicional desaparece quince años más tarde, cuando la célebre elección de Mario al consulado (108 antes de Jesucristo). Según hemos visto, la costumbre exigía que el Senado designase con antelación las dos series de provincias consulares y pretorianas, y cónsules y pretores se ponían de acuerdo sobre sus categorías respectivas, ya por convenio amistoso—*comparatio*—ya por sorteo—*sortitio*—. El pueblo, en la práctica, nada tenía, pues, que ver en este asunto. Sin duda, en virtud de su eminente soberanía, conservaba el derecho teórico de conceder extraordinariamente el mando de un ejército o el gobierno de una provincia. Se había visto, en el transcurso de la segunda guerra púnica y en el transcurso del siglo II, que el pueblo disponía, en diversas ocasiones, de los grandes mandos militares. En 205, Escipión había amenazado al Senado, caso de que éste no le concediese la provincia de Africa, con prescin

dir de él y remitir el asunto a la decisión del pueblo. En 147, un plebiscito confirió a Escipión Emiliano el mando del ejército de operaciones contra Cartago. Pero en estos diversos casos, tratábase de situaciones extraordinarias, de acontecimientos aislados que, a los ojos de la oligarquía gubernamental, no justificaban en nada una derogación brutal de los usos tradicionales. También cuando Mario, en 108, nombrado cónsul, reinvindicó para sí la dirección de la guerra contra Yugurta, dirección que previamente había tenido buen cuidado el Senado de disponer en favor de Metelo, sus pretensiones promovieron en el seno de la clase directora un terrible escándalo.

No por esto dejó Mario de persistir en su actitud, y un plebiscito votado por los comicios tribales, a propuesta del tribuno T. (o C.) Manlio Mancino, con menosprecio del senadoconsulto anterior, le confirió, sin otra forma de proceso, el mando deseado (107). Desde entonces, apoyados en este precedente, los ambiciosos poseen un medio legal de asegurar los mandos militares que ambicionan, y, por consecuencia, dueños de los comicios, no dejarán de hacer uso de ellos. En 88, el mismo Mario, por igual procedimiento, se hará atribuir la guerra contra Mitrídates; luego vienen los plebiscitos de Gabinio (67), de Manilio (66), de Vatinio (59), de Trebonio (55), la ley Pompeya Licinia, del mismo año, en favor los dos primeros de Pompeyo, el tercero y el quinto de César, el cuarto de Pompeyo y de Craso, y algunos más aún. No es esto todo. Estos titulares de mandos excepcionales, tienen a sus órdenes legados que nos hacen prever—tanto por su título como por sus funciones—a los legados *pro praetore*, gobernadores de las provincias imperiales bajo el Imperio.

Al perder la disposición suprema de los mandos militares, la oligarquía senatorial se ve despojada de su arma más poderosa. Los Gracos habían fracasado porque, sin

ejército, todo éxito resulta quimérico. La lección está dada y el desenlace se aproxima.

Los últimos frenos del orden constitucional—prórroga exclusiva por el Senado y atribución por esta misma asamblea de los medios de acción, militares o financieros necesarios—cayeron, igualmente, en el último siglo. Los plebiscitos que confieren a los generales sus mandos militares, fijan al mismo tiempo la duración de su misión ; y esta duración, por una formal violencia de la tradición, deja de estar sometida al principio de la anualidad : plebiscito de Gabinio, tres años ; de Vatinio, de Trebonio, ley Pompeya Licinia, cinco años, cifra que acaba por convertirse en la normal. Por otra parte, completando la serie de sus usurpaciones—o de sus recobros—en el dominio tradicional del Senado, el pueblo confiere directamente a los generales investidos por él, los medios de acción que le son necesarios e indispensables. El plebiscito de Gabinio ofrece el primer ejemplo del procedimiento que, por los plebiscitos siguientes, se convertirá en regla.

En fin, el potente freno de hecho que oponían a los generales ambiciosos el carácter nacional y el reclutamiento cívico del ejército romano, desapareció a su vez, en la catástrofe general de las tradiciones constitucionales. Cuando, a raíz del plebiscito que le confirió el mando de la guerra contra Yugurta, Mario quiso proceder a las acostumbradas levas necesarias, tropezó con las más graves dificultades. El reclutamiento normal de la legión había sido hasta entonces limitado a dos clases del censo ; pero la desaparición gradual de la clase media, hacía, desde largo tiempo atrás, insuficientes estos recursos. Por lo contrario, los elementos cívicos excluídos del servicio porque no poseían el mínimo de fortuna requerido por la ley, abundaban en la centuria fuera de clase de los proletarios o *capite censi*, que, hasta entonces, habían sido llamados al ejército sólo en circuns-

tancias excepcionales. Hay más. En este punto, como en tantos otros, es en las exigencias de la política exterior donde es preciso, ante todo, buscar las causas de una transformación militar que iba a ejercer sobre la evolución de la Constitución romana una influencia tan profunda. Entre el fin perseguido—terminación de la conquista—y el instrumento de que a este efecto se dispone—el ejército cívico—hay en lo sucesivo un desequilibrio completo. Roma no posee ya el instrumento militar, no solamente de sus ambiciones, sino hasta de sus necesidades. El sistema tradicional de la leva anual no se presta ni a guerras lejanas ni a la ocupación permanente de territorios de ultramar. Este doble objetivo, sólo el soldado de oficio, sólo el ejército profesional pueden esperar alcanzarlo. Por una innovación capital, Mario dirigió un llamamiento a los proletarios; pero, para respetar la letra de la ley, los incorporó a título de voluntarios y no en virtud del principio de obligación. El resultado, por lo demás, debía ser el mismo. El servicio militar dejó de ser, cada vez más, un deber cívico, para transformarse en una profesión, y el ejército pierde gradualmente su carácter tradicional de ejército nacional para adquirir el de un ejército de profesión.

Esencialmente militar en su principio, la reforma del ejército por Mario no podía dejar de tener repercusiones políticas y constitucionales de primer orden. Ciudadanos el día de su incorporación, ciudadanos cuando regresaban a sus hogares, los soldados, por la duración misma del servicio, no dejan de ser mercenarios que no conocen ya la vida civil y que, en adelante, no tienen más intereses que en el ejército. Legalidad, constitución, no representan ya para ellos más que palabras vacías de sentido; su único punto de reunión, y éste es exclusivamente militar, su bandera común, es, en lo sucesivo, el águila de la legión.

A este primer inconveniente se junta otro más grave

aún. Este ejército, tan fuertemente organizado, tan completamente destacado de las instituciones civiles, tiene jefes, y jefes absolutos. Los soldados entran en el servicio por gusto, y, sobre todo, por necesidad. Quieren botín, asignación de tierras y, llegado el caso, grados. Pero de estos diversos favores ¿quién dispone?: el general. De este modo, se crea entre el jefe y sus tropas una solidaridad estrecha, casi podría decirse que una verdadera complicidad, fundada, no ya en la vieja disciplina, ni en el culto a la bandera, sino en intereses y en codicias recíprocas. Los soldados lo esperan todo de su general; el general, a condición de pagarles bien, podrá obtener de sus soldados cuanto quiera. Toda la potente máquina del ejército romano se halla así a la plena y absoluta disposición de un hombre que ejerce, en toda la extensión de su mando, una autoridad sin límites y sin freno.

Semejante situación habría, sin duda, podido tener un remedio. Habría sido necesario, como en otros Estados modernos o contemporáneos ha sucedido, que el ejército romano, transformado en ejército de oficio, tuviese a su cabeza generales que fuesen, también, profesionales. Pero esta transformación supone una consecuencia muy grave, la rotura del estrecho lazo que, en el régimen de la ciudad antigua existía entre las instituciones civiles y la organización militar, relación lógica mientras el ejército conserva el carácter de un ejército nacional; pero que deja de serlo el día en que se convierta exclusivamente, sea de hecho, sea de derecho, en un puro ejército de mercenarios. Pero, en Roma, tanto después como antes de la reforma de Mario, los jefes del ejército continúan siendo también, como en lo pasado, los jefes, los magistrados supremos de la ciudad, cónsules, pretores, procónsules y propretores. Ellos tienen en sus manos un instrumento formidable del que pueden servirse a su antojo para ejercer presión sobre la Constitu-

ción y obtener la dictadura. Soldados en activo servicio o veteranos retirados, plegados todos a esta obediencia pasiva que, por tradición, queda férrea en el ejército romano, todos poseen el mismo interés en que su general de hoy o de ayer, llegue a ser el jefe del Estado, medio para él de disponer del Tesoro, de las tierras, de las funciones, de mil otras ventajas más, en beneficio de aquellos que lo elevaron al poder.

Además, existen en Roma, donde el mando militar no es una carrera, tantos generales como—exceptuando la censura—son los magistrados superiores o promagistrados. Entre estos generales, unos son más reservados o más avaros; otros más osados o más pródigos. Unos con otros entran en competencia, seguidos por sus tropas, con tanto mayor ardor cuanto es más lo que pueden esperar. El ejército, convertido en un instrumento de despotismo contra la ciudad, estará en lo sucesivo dispuesto a venderse en cuerpo y alma, para favorecer los proyectos de los ambiciosos. Salustio (1), un contemporáneo, anota esta consecuencia con su potente precisión y su habitual pincelada vigorosa.

«Cálculo de ambiciosos, afirman los otros; esta parte del pueblo, había sido, en efecto, el principal apoyo de la popularidad de Mario y el artífice de su elección, y, por otra parte, los hombres más necesitados son siempre los más firmes sostenes de quienquiera que aspire a la omnipotencia. No poseyendo nada, nada se arriesgan a perder, y toda acción, con tal de ser productiva, es honrosa a sus ojos—*omnia cum pretio honesta videntur.*»

Por encima de la mezcolanza de los partidos, se cierne ya, eterna obsesión de los ambiciosos, una idea nueva: el ejército, instrumento de poder y medio de dominación. La reforma de Mario anuncia los primeros golpes de Estado. Algunos años más y se los verá aparecer.

---

(1) SAL., *Bel. Yug.*, 86, 1-3.

Como en una obra teatral bien planeada en que la acción progresa metódicamente acto por acto, el poder militar prosiguió su marcha regular e implacable. En 107, Mario había forjado el instrumento, el ejército de oficio. En 88, en 83-82, por dos sucesivos golpes de Estado, Sila enseña el método. En 70, bajo los aunados esfuerzos de la oposición democrática y de los generales facciosos, la Constitución silaniana, último esfuerzo y postrer pensamiento de una oligarquía agonizante, se derrumba como un castillo de naipes. En lo sucesivo el militarismo tiene la vía libre. No tardarán en cumplirse los destinos.

CAPITULO III

EN BUSCA DE LA NUEVA FÓRMULA: EL PRINCIPADO DE POMPEYO Y LA MONARQUÍA DE CÉSAR

I.—El principado de Pompeyo

Ante una anarquía que el fracaso de las tentativas de reforma hacía incurable ya, Roma no tenía opción. Si la Constitución no era más que un cadáver, el Imperio, nacido de la conquista, de una realidad perfectamente viva, quería

---

Bibliografía.—*Textos.*—Tito Livio, *Periochae* de los libros XCVII-CXVI (v. Floro, I, 41-47, II, 12-13; Eutropio, VI, 12-25; Orosio, VI, 4-17); Cicerón, *Pro Fonteio, Pro Lege Manilia, De Lege agraria, Pro C. Rabirio, Catilinarias, Pro Murena, Pro Sulla, Pro Flacco, Post reditum in senatu, Post reditum ad Quirites, Pro Domo, De Haruspicum responsis, Pro Sestio, In Vatinium, Pro Caelio, De Provinciis consularibus, Pro Balbo, In Pisonem, Pro Plancio, Pro C. Rabirio Postumo, Pro Milone, Pro M. Marcello, Pro Q. Ligario, Pro Rege Dejotaro*; Bruto, *Cartas familiares* (an. 62-43); a *Atico* (an. 68-44), a *Quinto* (an. 60-54); H. R. F., *passim*; O. R. F., p. 358-443; César, *De Bello Gallico, De Bello Civili*; Velleius Paterculus, II, 31-57; Suetonio, *Doce Césares*; Dión Casio (completo desde el año 68), XXXVI-XLIV, 21; Diodoro XXXIX, 20-XL (en fragmentos); Apiano, *Guerras civiles*, II, 1-117; Plutarco, *Lúculo, Pompeyo, César, Craso Cicerón, Catón, Bruto, Antonio*; Zonaras, X, 3-11; *De Viris illustribus*, 77-86.

Inscripciones.—*Fastos consulares.* C. I. L., I², 1, p. 154-158 *Elogium* de M. Valerio Mesala, *id.*, 2, p. 201, 40; *lex de Gallia Cisalpina* (49 a. J. C.), *id.* n.º 592; *lex Julia Municipalis* (45, a. J. C.) *id.*, n.º 593 (I. L. S., 6085); *ley municipal de la colonia Genetiva Julia Urso* (*id.*, n.º 594=C. I. 4., II, sup. 5439; I. L. S., 6087).

Obras principales.—**CIX**, 3-316 (principado de Pompeyo), 319-542 (monarquía de César); **XXI**, 216, 256; **II**, 318-330); **X**, III, 182-185 (K. J. Beloch); **XXVI**, 475-491; **IX**, I, 355-369; II, 1-92; **VII**, I, 15-21; **XXVII**, 80-111; **XVI**, II, 211-544; **XIX**, véase la referencia al Libro I, capítulo II; **XX**, VI, 263-381; VII; VIII, 3-193; 300-328; **LXX**, II, 172-

vivir. El régimen de la ciudad antigua, tal como la había conocido y practicado la oligarquía del siglo II con sus anticuados principios, sus estrechos marcos y sus medios administrativos embrionarios, no había sabido operar en sí misma las reformas indispensables. La concesión del derecho de ciudadanía a toda Italia, la importancia creciente del papel de las provincias, el Mundo que defender y que gobernar, exigían imperiosamente la adopción de una nueva fórmula constitucional, más amplia, más comprensiva, más fecunda: la del Estado. Pero, esta fórmula sólo el régimen personal podía suministrarla en adelante.

Mas, si las necesidades vitales que tanto afuera como adentro se imponían inexorablemente al Estado romano, si los defectos congénitos y adquiridos del régimen oligárquico hacían inevitable y próximo este fracaso, podíase, al menos, en la aplicación, vacilar entre dos modalidades diferentes. Por una parte, se podía concebir un régimen de compromiso en el que los asuntos exteriores y la guerra pasasen bajo la dirección única y permanente de un ciudadano—de un primer ciudadano, un *princeps*—legalmente revestido de toda autoridad a este efecto, mientras que la administración interior podía permanecer en manos de los órganos tradicionales: los comicios, los magistrados, el Senado, régimen fundado en la colaboración leal de los antiguos y los nuevos poderes, por lo que se reduciría a un mínimo estricto, la amplitud de las innovaciones constitucionales necesarias. Podíase, por otra parte, anhelar una reforma más

313 (P. Clodio), III, 125-827 (César); IV, 84-127 (Craso); 332-561 ((Pompeyo); 164-209 (Catón); 230-697 (Cicerón); CVIII; LXXVI; CIII; LXXII, I, 135-416, II; Ett. PAÏS, *La aspiración de César a la realeza y la oposición tribunicia en* 45-44 a. J. C., en XXXIII, abril-mayo, 1914; R. HEINZE, *Ciceros Staat als politische Tendenzschrift*, en XXXIII, LIX, 1924, 73-94.

radical y más completa, que hiciera tabla rasa del pasado y edificara sobre sus ruinas el poder personal en todo el rigor de la palabra. El primer sistema era el Principado; el segundo, la monarquía absoluta y hereditaria de tipo helenístico. Pompeyo personifica el primero, César será el hombre del segundo.

La idea del Principado estaba en el aire, y Pompeyo, aprovechando la ocasión, no hizo más que confiscarla en su provecho. El gran teórico político del tiempo, Cicerón, ardiente campeón, sin embargo, de la Constitución tradicional, causa para la cuál ha vivido y para la cuál ha muerto, no vaciló—no tanto por convicción personal como por la presión inexorable de las circunstancias—en convertirse en su apologista. Ya en su tratado *De la República*, escrito en 50 a. de J. C. y aparecido tres años más tarde, definía, aunque en forma velada aún—semejantes ideas permanecen largo tiempo imprecisas—y con las reservas que le imponía la situación general, el papel del «primer ciudadano», en el seno de un Estado bien organizado, en general y del Estado romano en particular:

«Así como el labrador conoce la naturaleza de su campo y el intendente es hombre versado en letras, y entrambos descienden de las dulces especulaciones de la ciencia a los trabajos efectivos de la práctica, el guía de que yo os hablo—*noster hic rector*—conocerá el derecho y las leyes. Sabrá llegar a las fuentes de uno y de otras; pero no se entorpecerá en un laberinto de consultas, de lecturas, de memorias, que lo apartarían de la administración de la República y le impedirían ser en ella, en cierto modo, el granjero. Deberá estar versado en este derecho supremo, fuera del cual no hay justicia; no ignorará el derecho civil. Pero, así como el piloto estudia la astronomía y el médico la física, como cada cual de éstos se sirve de ellas, para el ejercicio de un arte, todo lo subordina a la práctica». «Yo medito constantemente—declara en una de sus cartas a Atico, en que se cita él mismo—acerca del carácter de este hombre, cuyo retrato bastante fiel a lo que te parece, he trazado en *la República*. ¿Recuerdas a qué objeto debe este jefe del Estado—*moderator Reipublicae*—dirigir todas sus miradas? Si mi memoria es fiel, he aquí lo que hago decir a Escipión en el quinto libro: «Lo mismo que un piloto debe proponerse una feliz travesía, un médico la salud de sus enfermos y un general la victoria, así el que preside los destinos del Estado debe tener por norte la felicidad de sus

conciudadanos. Trabaje constantemente en dar al Estado poderío, riqueza, gloria, virtud. He aquí la tarea que yo quiero que cumpla. No la hay entre los hombres ni mejor ni más grande.»

Este jefe está designado por Cicerón con diversos vocablos: *rector rerum publicarum, rector patriæ, gubernator, moderator reipublicae, tutor et procurator rei publicae,* —y, al final del mismo tratado, cuando hable del Dios que mueve el Mundo, empleará la expresión característica de *princeps*: *ille princeps deus* (1).

Pero es, sobre todo, en su discurso para Marcelo, el *Pro Marcello,* pronunciado en 46, bajo la dictadura de César, donde se precisa la idea y donde Cicerón define plenamente el Principado, en su esencia y en sus fines, a la vez:

«¿Cuál es el hombre tan ignorante de todos los negocios, tan novicio en política, tan incapaz de reflexionar sobre su propio interés y sobre el de la patria, que no comprende que su propia salud está unida a la tuya, y que sólo de la vida de César depende la vida de todos los ciudadanos? Yo, que he hecho para mí un deber ocuparme de ti de día y de noche, no temo más que a los accidentes de la humanidad, los peligros de las enfermedades y la fragilidad de nuestra común naturaleza; y tiemblo cuando pienso que de la existencia de un solo mortal depende el destino de un Estado fundado para la eternidad. Y si a los accidentes humanos y a los peligros de las enfermedades vienen a unirse aún los crímenes y las conspiraciones, ¿qué Dios, cuando quiera hacerlo, podrá socorrer a la República?

A ti sólo, C. César, es a quien corresponde volver a levantar todo cuanto la guerra ha transformado y derribado; restablecer la organización judicial, dirigir un llamamiento a la confianza, suprimir la licencia, favorecer la repoblación, volver, en fin, a unir, por medio de severas leyes, todo cuanto vemos disuelto y disperso. En una guerra civil tan encarnizada, con tal agitación de los espíritus y de las almas, cualquiera que deba ser el éxito, era inevitable que la República agitada perdiera muchos de los ornamentos de su gloria y de los sostenes de su poderío, y que entrambos jefes, estando armados, hiciesen lo que habríanse evitado de hacer en un estado de paz. Es preciso hoy cuidar todas las heridas de la guerra y nadie más que tú puede curarlas.

También te he oído pronunciar con pena estas palabras llenas de grandiosidad y de prudencia: «He vivido lo bastante tanto para la naturaleza como para la gloria.» Sí; si así lo deseas, bastante, para la

(1) Cic., *De Rep.*, fragmentos del libro V; VI, 1-2 y 26. CIX, 181-183 y la advertencia importante de H. Dessau, VI, 61, n. 2 (v. R. Heinze, *Ciceros Staat als politische Tendenzschrift*, en XXXVI, LIX, 1924, p. 77, n.º 2).

naturaleza; hasta si te place, agrego que para la gloria; pero, y esto es lo principal, para la patria puedes estar seguro de que has vivido muy poco aún. Deja, pues, te lo suplico, a los filósofos ese sabio desprecio por la muerte; no quieras ser discreto a costa nuestra. Con frecuencia llega a mis oídos, y tú mismo lo repites muy a menudo, que has vivido bastante para ti. Lo creo; pero comprendería estas palabras si tú vivieses, hasta si hubieses nacido para ti sólo. Hoy que tus hazañas han puesto en tus manos la salvación de todos los ciudadanos y la República entera, estás tan lejos de haber acabado tu inmensa tarea, que aún no has puesto los cimientos de ella, tal cual tú los concibes. ¿Y es en este momento cuando vas a medir la duración de tu vida, no por la salud de la República, sino por la moderación de tu alma? (1).»

Por grande que sea la carrera que se haya recorrido, es muy poca cosa si queda aún mayor espacio que recorrer. Si, limitándote a triunfar de tus adversarios, dejares la República en el estado en que se halla actualmente, ten cuidado, te lo suplico; no vaya a ocurrir que tu valor divino no excite la admiración antes de que obtenga la gloria; pues, al fin, la gloria es un renombre brillante y sin límites, adquirido por grandes y numerosos servicios rendidos a los suyos, a su patria, a la humanidad entera.

Lo que te queda por hacer, es esto: dar a la República una constitución y gozar tú mismo de la calma y del reposo que tú sabrás asegurarte. He aquí lo que debe coronar tus trabajos y cuál debe ser el término de tus esfuerzos. Entonces, sepárate ya de la patria y, cuando estés cargado de años, di, si así lo deseas, que has vivido bastante... (2). Las armas han sofocado las discusiones y la moderación del vencedor las ha extinguido todas. Falta aún que todos los hombres que, aunque sea poco, disfruten no sólamente de alguna cordura, sino hasta de buen sentido, tengan una sola voluntad. Nada de salvación para nosotros, C. César, si tú no vives y si no persistes en los sentimientos de que tantas veces, y sobre todo hoy, nos has dado pruebas tan brillantes. Por esto, todos nosotros, que queremos la salud del Estado, te apremiamos, te conjuramos a velar por tu vida y por tu propia salud y, ya que crees que puedes correr algún peligro, nosotros, todos, te ofrecemos vigilar en torno a tu persona, formarte una muralla con nuestros cuerpos y colocarnos ante los golpes que quieran dirigirte (3).»

El discurso de Cicerón no tenía más que un punto flaco, el de llegar un poco tarde en una época en que la concepción del Principado aparecía ya como una manida teoría, y en la que la victoria de César aseguraba—o parecía asegurar—el triunfo de la idea monárquica. Pero, al menos, el programa había tenido ya su realización más o menos com-

---

(1) *Pro Marc.*, VII, 22-VIII, 26.—(2) *Id.*, VIII, 26-IX, 27.—(3) *Id.*, X, 32.

pleta en lo pasado. La carrera de Pompeyo nos da una prueba de ello.

Como siempre en Roma, el nuevo régimen político nace, no de una concepción *a priori*, sino de los hechos mismos. Desde el siglo II, antes de Jesucristo, existieron ya en el seno de la ciudad, hombres que, por su valor y por sus servicios, acabaron por conquistar un puesto excepcional. Escipión *el Africano* y Escipión Emiliano, especialmente, han ejercido una preeminencia reconocida en el doble campo de la política exterior e interior, «*Princeps Rei Publicae*», dirá Cicerón (1), expresamente, del segundo.

Pompeyo soñará con ocupar a su vez esta alta situación; pero bajo la forma de una función regular y legalmente consentida; y esta idea, flotante al principio, más y más precisa, después, que más tarde acabará por triunfar con Augusto, constituirá la unidad de toda su carrera política.

Engrandecido al margen de las leyes, Pompeyo, este antiguo partidario de Sila, se había elevado en dos ocasiones ya—en 77 mando en jefe de la expedición a España; en 70, elección al consulado—a las altas funciones militares, con menosprecio de la Constitución y gracias a la intervención todopoderosa del ejército. El procedimiento le había procurado demasiado éxito en lo pasado, para que no abrigase la idea de perseverar en él.

Al salir de su consulado, Pompeyo renunció a la provincia que la Constitución le asignaba, para quedarse en Roma y, conforme a su programa, continuar dirigiendo desde allí—así, al menos, lo esperaba él—la política general. Pero la decepción llegó pronto. Sin mando militar en una época en que ya lo era todo el ejército, muy pronto se halló impotente. En su dolor, tuvo, al menos, un consuelo: su antiguo adversario Craso estaba en las mismas condiciones.

---

(1) Cic., *De Rep.*, I, 21, 34.

De nuevo, como antes del 70, se pusieron uno y otro en busca de un ejército y de una guerra. Esta vez aún, bien servido por las circunstancias, Pompeyo fué el primero que alcanzó su objeto.

El desarrollo de la piratería en el Mediterráneo había acarreado para Roma crecientes dificultades de aprovisionamiento y un considerable encarecimiento del precio de la vida. Los generales que sucesivamente se habían opuesto a los piratas, no habían logrado suprimir el mal. El pueblo, hambriento y descontento, reclamó un esfuerzo decisivo. Pompeyo, que estaba al acecho, se apresuró a explotar la ganga. En 67, un tribuno a su servicio, A. Gabinio, depositó un proyecto de ley relativo a la represión de la piratería. Tratábase de constituir un mando militar excepcional, destinado a acabar con ella de una vez para siempre. El general que había de ser encargado de él, debía, a título de procónsul, ejercer el mando supremo en toda la extensión del Mediterráneo, con una zona territorial profunda de 50 millas en lo interior de las tierras. Tendría a sus órdenes quince legados, reclutaría libremente las fuerzas que le pareciesen necesarias, y dispondría de doscientos navíos y de un crédito de 6,000 talentos sobre el Tesoro. Pompeyo no estaba citado en el proyecto, pero todo Roma sabía perfectamente que no podía tratarse más que de él. Ante este retoñar del peligro militar, el partido oligárquico, en la persona de sus jefes Catulo y Hortensio, opuso una encarnizada resistencia. Viendo perdida la causa recurrió, según la antigua táctica, a la intercesión tribunicia. Un tribuno, L. Trebelio, opuso su veto; pero, sin conmoverse, Gabinio volvió a poner en juego el antiguo procedimiento de Tib. Graco, y Trebelio, a punto de ser destituído por el voto del pueblo, renunció a su oposición. El proyecto, por lo contrario, halló un defensor entusiasta en César, a quien no molestaba ver partir a Pompeyo ni crear así un precedente

del que esperaba, con seguridad, sacar partido en lo por venir. La ley pasó, y un segundo voto invistió a Pompeyo del mando en jefe. Para vengarse de la oposición de los oligarcas, el pueblo se complació en aumentar aún sus medios de acción; recibió 120,000 infantes, 5,000 jinetes, 500 navíos, en lugar de 200, 24 legados de categoría de senador, en lugar de 15, y dos cuestores. El poder conferido así a Pompeyo representaba, y en forma legal, un poder personal tal, que en Roma no se había conocido aún. Sin la palabra, aquello era la Monarquía; y nadie, en Roma, lo mismo partidarios que adversarios, se equivocó en su juicio.

Con fuerzas tan aplastantes y con una unidad de mando tan poderosamente asegurada, el éxito de la guerra no podía ser dudoso. Pompeyo, por lo demás, demostró, en tales circunstancias, reales cualidades de organizador. Dividió todas las costas del Mediterráneo en trece sectores, cada cual de ellos bajo la vigilancia de uno de sus legados. El mismo, al frente de una escuadra volante y de tropas de desembarco, barrió metódicamente el Mediterráneo, de oeste a este. Arrojados de todos los puntos y con todas las costas rigurosamente guardadas, los piratas tuvieron que replegarse hacia Asia, sobre todo, a Cilicia, donde se hallaban sus principales guaridas. Pompeyo los arrojó también de allí, destruyendo sus fuerzas, cuando intentaron salir, y los obligó a capitular. En tres meses quedó terminada la guerra. Los aprovisionamientos afluyeron al punto a Roma y el precio de la vida bajó en proporciones considerables. La popularidad de Pompeyo creció tanto más. El y sus amigos se apresuraron a explotar una situación tan favorable. Terminada la guerra de piratas, Pompeyo no tenía ya más quehacer que resignar su mando y tornarse de nuevo un simple particular; pero esto era, precisamente, lo que no quería. Deseaba una guerra más larga, más gloriosa y de mayor provecho. Esta guerra existía; era la guerra contra Mi-

trídates, dirigida, desde siete años atrás, por Lúculo, uno de los jefes de la oligarquía, y que habría de tener por epílogo necesario la reorganización completa de Oriente. En ausencia de Pompeyo, sus partidarios maniobraron en Roma para suplantar a Lúculo y hacer transferir a Pompeyo el mando en jefe. Iba a representarse el útimo acto de la reacción antisilaniana.

Una vez más fué Pompeyo bien servido por la fortuna. En 67, los asuntos del Asia Menor comenzaron a ponerse mal. Uno de los lugartenientes de Lúculo, M. Fabio Adriano, se dejó derrotar por Mitrídates en Cabira y dos legiones se negaron a seguir al mismo Lúculo a Armenia. El orden ecuestre, al acecho, aprovechó estos reveses para soliviantar la opinión pública contra Lúculo. Gabinio, portavoz de Pompeyo, oculto entre bastidores, depositó un nuevo proyecto de ley que desmembraba el mando de Lúculo y no le dejaba ya más que la provincia de Asia; Bitinia y el Ponto deberían, en lo sucesivo, quedar a las órdenes de otro general, el cónsul M. Acilio Glabrio. Glabrio era un hombre incapaz y, precisamente por esta razón habían pensado en él los caballeros, contando con que muy en breve habría de ser llamado Pompeyo para sucederle. Pero Pompeyo tenía prisa por obtener su guerra, y ni siquiera dió a Glabrio tiempo para demostrar su incapacidad. A principios de 66, otro tribuno, un tal Manilio, un bausán como el anterior, depositó un proyecto de ley, la ley Manilia, según la cual el mando supremo de las provincias de Asia, Bitinia y Cilicia, con la dirección de la guerra contra Mitrídates, era transferido a Pompeyo, debiendo éste, por lo demás, conservar en todo el Mediterráneo los poderes que le había otorgado la ley Gabinia y que después de la desaparición de la piratería no tenían ya razón de ser. El mando extraordinario de Pompeyo se hallaba, pues, desde el punto de vista territorial, ampliado con todo el Oriente, y además, esta vez, sin

asignarle tiempo alguno en la duración de su cometido. La proposición, combatida por la oligarquía senatorial, encuentra aún, y por las mismas razones, el apoyo de César, y, además, el de Cicerón, quien hizo entonces sus primeras armas en la tribuna de las arengas. A pesar de la vehemente intervención de Catulo, también esta vez fué vencido el partido oligárquico y la ley pasó por una mayoría considerable.

Las leyes Gabinia y Manilia, expresión, ante todo, de las necesidades exteriores que se imponían al Estado romano y a las que la Constitución republicana, con su anticuado sistema de comicios locales, de magistrados y de gobernadores anuales, no permitía dar una satisfacción, representaban, de hecho, en favor de Pompeyo, una primera realización legal del régimen del Principado.

Los órganos tradicionales de la ciudad continúan dirigiendo la política interior, mientras que la política extranjera, bajo la triple forma de la diplomacia, del ejército y de la marina, se halla concentrada en manos de un nuevo órgano, el «primer ciudadano», el *princeps*, que les asegura la unidad de miras y la continuidad de acción indispensable a la buena marcha del Estado. Este compromiso, por lo demás, es precario; y esto por dos razones: en primer lugar, está limitado a la vez en el espacio (costas del Mediterráneo y Oriente) y en el tiempo (tres años, en virtud de la ley Gabinia; hasta el arreglo total de los asuntos de Oriente, por la ley Manilia), y, por otra parte, no llegó a funcionar más que gracias a una circunstancia fortuita, el alejamiento de Pompeyo, lo que, por la fuerza misma de las cosas, amortiguó los contactos y evitó los conflictos de poderes. ¿Qué pasaría a su regreso, y qué sería el nuevo régimen?

Angustiosa pregunta, cuya contestación, sin resolverla, retrasó durante cinco años la prolongada estancia de Pompeyo en Oriente (66-62 antes de Jesucristo).

Mientras en Roma, la coalición conservadora agrupada en torno a Cicerón, anulaba, por la ruina de Catilina, el peligro de la revolución social, Pompeyo, a la cabeza de su ejército victorioso, acababa de reorganizar el Oriente. Todo el mundo sabía que, cuando llegase Pompeyo, sólo tendría que decir una palabra y quedaría fundado el régimen personal. Amigos y adversarios esperaban con igual impaciencia el momento en que iba a decidirse la suerte de la vieja Constitución republicana. El año 62 transcurrió aún en esta expectativa y en los últimos días del 62 desembarcó Pompeyo en Brindisi, a la cabeza de sus legiones. Pero entonces se produjo un brusco golpe teatral. Pompeyo, en cuanto pisó el suelo de Italia, licenció sus tropas. Su conducta, en tales circunstancias, era estrictamente constitucional, y sus predecesores habían procedido siempre del mismo modo; pero nadie esperaba un rasgo de esta naturaleza—tanto camino había hecho ya en los espíritus la idea de una monarquía militar—y la estupefacción fué general. Nadie quería creer que Pompeyo, dueño del Estado, renunciase espontáneamente a su situación excepcional, para volver, en calidad de simple particular, a la legalidad republicana. Cuando, por fin, llegó a Roma, solo y sin tropas, fué preciso rendirse a la evidencia. Y ahora, ¿cómo explicar la conducta de Pompeyo en esta circunstancia decisiva? Escrúpulo constitucional, sin duda, explicación justa; pero insuficiente. Pompeyo quería el poder personal; pero, en virtud de su concepción del Principado, este poder debía ser aceptado por los órganos tradicionales, no impuesto por la fuerza. En realidad, el día en que licenció sus tropas, Pompeyo permaneció fiel a su ideal político, demostró que no quería ningún golpe de Estado; dió una prenda a la oligarquía senatorial con la esperanza de ser pagado en correspondencia. Pero este partido no quería, de ningún modo, el poder personal, aunque fuese suavizado bajo la forma del

Principado. Sólo se resignará al sistema, con Augusto, después de treinta años de luchas y en presencia de un hecho consumado. Pasado el primer momento de sorpresa, las luchas de partido iban a resucitar muy pronto.

La situación no tardó en ser muy difícil para Pompeyo. La oligarquía debió tener en cuenta, cualesquiera que fuesen los motivos, la corrección constitucional de Pompeyo. No ocurrió nada de eso. El Senado parecía no tener más que una preocupación ; una preocupación que nada dice en pro de sus capacidades políticas : vengarse en Pompeyo del terror preventivo que le había causado su regreso. El partido democrático seguía ahora a Craso y a César. Pompeyo no tenía ya a su favor más que el orden ecuestre, impotente por sí solo para constituir una mayoría. Por la necesidad misma de la situación, Pompeyo se veía obligado a apoyarse ya en el Senado, ya en los jefes demócratas. A pesar de las repetidas advertencias de Cicerón y de la fracción moderada que querían mantener intacta la coalición conservadora del 63, colocando a Pompeyo a la cabeza del Estado con la cualidad de *princeps*, el Senado, dirigido por el elemento intransigente, especialmente por Catón, rechazó obstinadamente sus intentos. No le fué perdonada ninguna afrenta. Se le hizo esperar el triunfo seis meses ; se aplazó durante más de un año la ratificación de sus actos en Oriente y se negó la distribución de tierras a los veteranos. Despectivamente rechazados por la oligarquía senatorial, Pompeyo no podía ya elegir : le era preciso volverse hacia el partido democrático y hacia los jefes de éste : César y Craso. Por este lado iba a hallar un terreno mucho más favorable. César, propretor de la España Ulterior en 61, acababa de regresar a Roma y no había ocultado su intención de presentarse al consulado para el año 59. Sabía que el partido senatorial lo combatiría a sangre y fuego. El éxito de su elección dependía, pues, del apoyo del orden ecuestre,

que obedecía a Pompeyo. Este, desdeñosamente rechazado por el Senado, y César, necesitaban, pues, el uno del otro. Entre ellos se operó una aproximación. Para reforzar su acuerdo, César, además, reconcilió a Pompeyo con Craso, su enemigo tradicional. El resultado de estas sabias y complicadas maniobras, fué la constitución del primer triunvirato (60, antes de Jesucristo).

En virtud del pacto concertado entre ellos, Pompeyo, César y Craso, ponían en común su influencia y sus recursos en interés de sus ambiciones recíprocas. Pompeyo aportaba el concurso del orden ecuestre; César el de la democracia; Craso, el de sus enormes capitales y las múltiples relaciones que éstos le habían valido. En cambio de su aportación, cada uno de los tres asociados obtendría del pacto las ventajas precisas.

César, instigador y alma del triunvirato, debía, naturalmente, ser el más favorecido por la combinación. Obtendría el consulado para el año siguiente y, al dejar el cargo, un importante mando militar. Pompeyo vería ratificados todos sus actos de Oriente y recibiría tierras para sus veteranos. En cuanto a Craso, no se sabe exactamente lo que sus dos asociados le prometerían. De todos modos era cosa cierta que este hábil hombre de negocios, si no lo había hecho previamente, sabría, llegado el momento, sacar, y grandemente, su parte. Los tres cómplices no tenían más que una oposición que temer: la de la oligarquía senatorial; pero reducida a sus propias fuerzas, ante la defección del orden ecuestre, ésta, quedaba reducida fatalmente a la impotencia. Respecto al resultado no cabía la menor duda: el acuerdo del 60 clamorea el fin del régimen republicano y marca la brutal entrada en escena del régimen personal.

En marzo del 58, César, tras un consulado que había escandalizado al seno de la oligarquía senatorial, partió para la Galia, cuya conquista iba a comenzar. Quieto en Roma

con Craso, ligado esta vez aún a sus deberes, Pompeyo pudo entregarse a amargas reflexiones. Su favorito sistema de Principado había fracasado, en 61, ante la oposición del Senado. En una época en que la fuerza militar, decididamente, lo era todo, él no tenía ya ejército, mientras que César poseía uno. Fiel a su ideal político, esperó, al menos, que el miedo a César sería para el Senado el comienzo de la prudencia y que, al fin, podría, gracias a su colaboración, o, por lo menos, a su resignación, realizar este Principado, espejismo engañador tan obstinado, y tan vanamente también perseguido hasta entonces.

Esta vez aún, dió los primeros pasos y entregó prendas. Rompió con Clodio y provocó la llamada de Cicerón, que regresó a Roma el 4 de septiembre del 57 en medio de un entusiasmo extraordinario. Esta política de unión conservadora, hacia la que Pompeyo se orientaba de nuevo, era, también, *mutatis mutandis*, la política tradicional de Cicerón. Por convicción y por reconocimiento a la vez, volvió a ella con renovado ardor. El Senado le había hecho fracasar por primera vez en 60, por la torpeza de la fracción intransigente y empujado por ella llegó a la formación del triunvirato. Cicerón podía esperar que, iluminada por las consecuencias de su falta, la asamblea se mostrase esta vez más hábil y no rechazaría, sin otra forma de proceso, la mano que Pompeyo le ofrecía. Sin duda, Pompeyo puso sus condiciones, y éstas no habían cambiado; eran el régimen del Principado para lo por venir y, mientras tanto, como prefacio indispensable, un mando militar análogo al de César. Pero las pruebas que habría dado de su respeto, al menos, aparente, a la legalidad, debían ahuyentar los escrúpulos del Senado.

Y, además, éste, no podía ya escoger. Para luchar contra el peligro de la monarquía militar que, con César, apuntaba en el horizonte, el Senado tenía necesidad de Pompe-

yo. Era, pues, lógico, que, como proponía Cicerón, no se negase a recompensar sus servicios.

La primera ocasión para la oligarquía senatorial de manifestar sus intenciones, se presentó desde el 57, pocos días después del regreso de Cicerón. Un tribuno, C. Mesio, un instrumento de la especie de los Gabinio y de los Manilio, propuso confiar a Pompeyo la dirección general de la anona y constituir a este efecto, para él, un gran mando militar, con un ejército y una flota, dándole libre disposición del Tesoro, quince legados y un *imperium* superior al de los gobernadores de provincias; en resumen, la renovación, en condiciones más amplias, y esta vez, por cinco años, del poderío que antaño le habían conferido las leyes Gabinia y Manilia. Combatido por el partido senatorial, el proyecto tuvo que ser retirado, y no pasó, finalmente, en forma de una ley consular—*lex modesta,* escribirá Cicerón (1)—, sino despojada de este poder militar que, para Pompeyo, era el todo. El mismo—y su sistema político del Principado lo exigía así—simuló una completa satisfacción. La lección, no por eso era menos dura. Pero no tardaría en recibir otras peores aún.

El rey de Egipto, Ptolomeo Auletes, expulsado por sus súbditos, fué a refugiarse a Roma y pidió al Senado que lo repusiese en su trono. Esta expedición eventual era para Pompeyo el gran mando soñado desde varios años. Deseó ardientemente obtenerlo y el Senado no lo ignoraba. Desgraciadamente, también esta vez la fracción intransigente que, como tan frecuentemente sucede en la Historia, nada había aprendido ni nada había olvidado, arrastró a la mayoría. El asunto fué aplazado y, de retraso en retraso, enterrado definitivamente (enero del 56, antes de Jesucristo). La dirección de la anona—*cura annonae*—quinquenal repre-

(1) Cic., *Ad. Att.*, IV, 1, 6.

sentaba perfectamente uno de los elementos constitutivos del Principado, que Augusto, en 22 antes de Jesucristo, tomará por su cuenta ; pero, bajo la mutilada forma que la ley le había dado, estaba muy lejos de responder a las esperanzas que Pompeyo había fundado primitivamente sobre ella. Rechazado por el Senado, no le quedaba ya más que una salvaguardia, el triunvirato. Condenado así a empujar la eterna roca de Sísifo, trató de obtener por esta parte lo que la oligarquía senatorial acababa de negarle en dos ocasiones.

El cambio político de Pompeyo debía tener consecuencias tanto más importantes, cuanto que, precisamente en este momento mismo, César tenía una apremiante necesidad de él. Sus enemigos demandaban a gritos la anulación de todos sus actos del 59, incluso la ley Vatinia, el principal de todos, ya que era a la que debía su mando militar. Toda su obra legislativa y todos sus proyectos para lo por venir se hallaban así simultáneamente amenazados. Unidos por una necesidad común, Pompeyo y César se acercaron. En el mes de abril del 56, los triunviros se reunieron en Lucques. Cada cual de ellos había llevado su clientela política y sus principales oficiales. Un gran número de hombres políticos —magistrados, doscientos senadores, gobernadores de provincias, caballeros—habían acudido, además, atraídos por la novedad y para hacer la corte a los amos del día y del mañana. A la puerta de César llegó a verse hasta ciento veinte lictores cargados con sus haces.

César deseaba garantizar los actos de su consulado contra toda anulación posible y hacer prorrogar por un nuevo período su mando militar, que iba a expirar muy pronto. Pompeyo y Craso, instruídos por los procedimientos de su asociado y para no quedarse ya, como en lo pasado, desarmados a su vez, querían un segundo consulado, al salir del cual recibirían uno y otro, inmediatamente, un mando militar

importante y de larga duración. Cada uno de los triunviros pensaba únicamente en sus intereses personales; pero, como tenía necesidad de sus colegas para realizarlos, terminaron, como ocurre por regla general, por entenderse. Se convino que César obtendría la prórroga de sus poderes; que Pompeyo y Craso se harían elegir al año siguiente para un segundo consulado, y, al terminar su cometido, serían provistos de un gran mando militar. Estas, sin duda, eran grandes concesiones por parte de César; pero, con el gran sentido de oportunidad que siempre, tan plenamente, lo ha caracterizado, creía no pagar demasiado cara la certeza de conservar su ejército y, con él, tener asegurado el medio de realizar un día sus esperanzas.

A pesar de las precauciones tomadas, la elección de Pompeyo y de Craso al consulado no se hizo sin trabajo, y los dos asociados no alcanzaron su objeto más que aterrorizando a los comicios. Viéronse obligados a emplear la violencia para desembarazarse del candidato senatorial L. Domicio Enobarbo. Catón, que rondaba la pretura, fué excluído por los mismos métodos y los candidatos partidarios de los nuevos cónsules pasaron en gran mayoría a las elecciones para las demás magistraturas. Pompeyo y Craso se ocuparon entonces de realizar el programa obtenido en Lucques. Hicieron depositar por el tribuno C. Trebonio un proyecto de ley relativo al reparto de las provincias. Pompeyo debería recibir España, y Craso la Siria; pero en condiciones particulares de duración y de competencia. Estaban nombrados por cinco años, podrían proceder a todas las levas de tropas que les pluguiese y recibían el derecho de paz y de guerra, que, según la Constitución tradicional, correspondía al pueblo y al Senado, únicamente. Otra ley, presentada por los dos cónsules, prorrogó a César su gobierno de las Galias por igual lapso de tiempo. Las dos cláusulas esenciales del programa de Lucques quedaban satisfechas con esto; pero,

además, los cónsules hicieron votar algunas medidas secundarias : una ley sobre las asociaciones que agravaba las penalidades para las asociaciones ilícitas, y una ley judicial, que, por el estado de perfecta descomposición en que se hallaba entonces la Constitución republicana, apenas podía producir efecto útil alguno.

A su salida del cargo, Pompeyo y Craso, según la tradición constitucional y a ejemplo de César, debían partir para sus gobiernos. Craso salió de Roma; pero volviendo a su antigua táctica del 70 y siempre en pos de su ideal político, Pompeyo, con pretextos diversos, se arregló de modo de permanecer en la capital y se hizo suplir en las provincias de España por sus dos legados, L. Afranio y M. Petreyo. Desembarazado de sus dos colegas de triunvirato, uno, César, en las Galias, y el otro, Craso, en Siria, pensaba destituir, a favor de las cincunstancias, a sus dos asociados y quedar dueño absoluto del poder. Del Principado, tal como él lo soñaba, reuniría ya dos elementos esenciales : el *imperium* proconsular, emanado de Roma mismo, contrariamente a las leyes, y la intendencia suprema de la anona, que poseía desde el año 57, entre sus manos. Y, de hecho, desde esta fecha del 54, Pompeyo no posee solamente, al menos, en estado embrionario, los poderes de un *princeps*, sino que incluso sus contemporáneos comienzan a darle ya este nombre. Algunos textos coevos son a este respecto, característicos. En el mes de septiembre del 54, Cicerón escribe a su amigo Lentulo :

«Como Pompeyo era *princeps* en la República—*cum auten in Republica Cn. Pompeius princeps esset* (1).»

El mismo año dice, en su discurso a Plancio :

(1) CIC., *Car. fam*: *Ad. Lent.*, I, 9, 11.

«¿No debo yo ver en Pompeyo a aquél a quien todo el mundo reconoce como *princeps* en la República?—*quem omnes in Republica principem esse concedunt* (1).»

En fin, el 27 de febrero del 49, en una carta escrita a su amigo Atico (2), después de haber definido el *princeps*, agrega :

«Esta tarea la ha desconocido en todo tiempo nuestro Pompeyo, y hoy, más que nunca. Tanto en un partido como en otro, no se piensa más que en hacerse el amo—*dominatio quaesita ab utroque est*;—su objeto no es hacer feliz y respetada la República.»

Por otra parte, Pompeyo desconfiaba de César, cuya ambición conocía, y no desesperaba de obtener un día, del Senado mismo, el poder supremo en forma legal, el Principado integral, siempre perseguido, jamás alcanzado, que, a despecho de sus múltiples deberes, no había dejado de conservar sus preferencias. La completa anarquía de la que Roma fué presa durante los dos años 54-53, vino a servir admirablemente sus designios.

En medio del desorden general, Pompeyo, revestido del poder proconsular y a la cabeza de varias legiones, representaba la única autoridad que aun se mantenía en pie ; pero se guardó muy mucho de intervenir y alentó aún más a la anarquía, con la esperanza de que el Senado, desbordado, se echase en sus brazos y le reconociese al fin, bajo la presión de la necesidad, el poder legal, el principado, que había de ser siempre el objetivo de su política. En el campo senatorial, Cicerón, desamparado un instante por el pacto de Lucques, le prestó su apoyo. Las circunstancias hicieron lo demás. Julia, hija de César y mujer de Pompeyo, murió en 54 y, de este modo, se rompió un lazo íntimo entre los dos principales miembros del triunvirato. El año siguiente, Craso, vencido en Carrhes por los partos, era muerto a traición

(1) Cic., *Pro Planc.*, XXXIX, 93.—(2) Cic., *Ad Att.*, VIII, 11, 2.

durante una entrevista. Pompeyo y César se hallaban desde entonces frente a frente; y en un plazo, más o menos largo, el conflicto entre ellos aparecería fatal. Se comenzó a comprender en el Senado que no se trataba ya de elegir entre la República y el régimen personal; sino entre dos formas de este último: el Principado—Pompeyo—y la Monarquía —César—. Todo contribuía, pues, a acercar a Pompeyo al Senado. Sólo los intransigentes de la asamblea, con esa estrechez de espíritu que es su más clara característica, mostraban aún malas disposiciones; pero las circunstancias, más fuertes que su voluntad, acabaron por arrastrarlos, de buen o de mal grado, a la adhesión unánime. Ante la espantosa anarquía que estalló en Roma a principios del año 52, el Senado votó el senadoconsulto último, y encargó a Pompeyo que restableciese el orden. Pero esta misión temporal y limitada no satisfacía a Pompeyo. Quería más aún, y, mientras tanto, permaneció inactivo. El Senado, que lo consideraba indispensable, tuvo que resignarse a votarle poderes excepcionales. Pompeyo fué nombrado único cónsul, con prohibición de escogerse un colega antes de dos meses. Las ilegalidades abundan en este nombramiento. La existencia de un cónsul único era absolutamente anticonstitucional y contraria a todo el espíritu de la Constitución romana. En virtud de las leyes que regían la carrera de los honores, Pompeyo, cónsul en 55, no podía serlo de nuevo tres años después. En fin, por definición misma, consulado y proconsulado eran funciones incompatibles. Pero en la Roma de fines de la República, no se detenían ya ante una ilegalidad, y al menos, confiriendo a Pompeyo, en esta forma, una verdadera dictadura, el Senado hallaba el medio de limitarle la duración de la misma. En el fondo, si Pompeyo obtenía del Senado mismo el poder legal al que había aspirado siempre, por lo menos, no lo recibía más que a plazo.

Para él, esto, en suma, no era más que una semivictoria, acaso una etapa; seguramente, no un punto final.

No obstante, encargado de restablecer el orden, Pompeyo emprendió seriamente su tarea. Hizo votar primeramente cuatro leyes importantes: una ley sobre la intriga, que agravaba las penalidades establecidas; otra ley sobre la violencia, que creaba para el caso un tribunal de excepción; una ley para las magistraturas, que regularizaba su modo de obtención y su gestión; y, en fin, otra ley para las provincias, que establecía entre la magistratura y el gobierno provincial a que daba derecho, un intervalo legal de cinco años. Las leyes sobre la intriga y la violencia fueron estrictamente aplicadas. El principal episodio de ellas fué el proceso de Milón, asesino de Clodio, quien, a pesar de la defensa de Cicerón, no tuvo más remedio que partir para el destierro. Los perturbadores que habían prendido fuego a la Curia, con ocasión de los funerales de Clodio, fueron igualmente perseguidos y condenados. Las bandas que aterrorizaban a Roma desde algunos años, desaparecieron y, bajo la acción ruda, pero saludable, de los soldados de Pompeyo, todo acabó por volver al orden. Pompeyo, hasta entonces, había trabajado por el interés general. Logrado su objeto, el Senado no tenía ya más que un deseo: verlo tornar lo más pronto posible a la vida privada. Pero Pompeyo, esta vez, no fué torpe. Guardóse muy mucho de olvidarse de sí mismo. En virtud de su ley de provincias, se hizo conceder una prórroga de cinco años en su gobierno de España.

A pesar de esta mejora, completamente relativa, la vieja Constitución no por ello dejó de estar muerta. La brutal realidad eran dos jefes militares, Pompeyo y César, igualmente ambiciosos, y que, bajo las distintas modalidades del Principado y de la Monarquía, no dejaban de perseguir un solo y mismo objetivo: el poder personal. Aquél que lo-

grase conservar su mando militar, por poco que fuese, más tiempo que el otro, debía convertirse *ipso facto* en dueño del Estado. Por ello, todo había sido minuciosamente arreglado entre los triunviros, para que la terminación de sus mandos respectivos fuese simultánea. Pero la nueva prórroga que Pompeyo—y no sin intención precisa—acababa de hacerse otorgar, trastornaba completamente la situación. El mando de César debía terminar a fines de 51; el de Pompeyo, en virtud de la reciente ley, no terminaría hasta fines del 46. Seguro así, Pompeyo, no tenía más que esperar para ver volver a su colega a la vida privada, mientras que él, el único de los grandes jefes militares que quedaba, ocuparía desde entonces y sin disputa la situación preponderante en el Estado. El plan de Pompeyo estaba muy bien combinado y revestía, para remache, la forma legal, a la que Pompeyo había siempre testimoniado sus preferencias. Creíase, pues, seguro del éxito. Un poco de paciencia, en fin, y el Principado no podría escapársele.

Pero Pompeyo no había contado con César, a quien no se engañaba tan fácilmente, y quien, a pesar de las precauciones tomadas, veía claro aquel juego. César solicitó de Pompeyo una prórroga de mando análoga a la suya.

Pompeyo, sin negársela categóricamente, hizo de modo que le fuese denegada. César, entonces, modificó su plan. Pidió un segundo consulado para el año siguiente a la expiración de su proconsulado, con la idea de aprovecharse de él para hacerse conferir, como en 59, un mando militar importante y de duración. Pero este procedimiento presentaba una grave dificultad. Según la ley de Sila para las magistraturas, ley aún en vigor respecto a este punto, debía transcurrir un mínimo de diez años entre dos gestiones sucesivas de un mismo cargo. Cónsul en 59, César no podía volver a recibir la investidura hasta el 49 lo más pronto, y, en la hipótesis de su elección, no ser cónsul designado más que

a mediados del 50. Terminando su mando a fines del 51, tenían, pues, que transcurrir seis meses entre este momento y las elecciones consulares en las que, según la ley, podía César presentarse como candidato. Durante estos seis meses, César, simple particular, sin ejército, quedaría entregado a todos los ataques de sus enemigos, y, como sabía él, estos últimos no esperaban para ejercer sus venganzas, más que la primera ocasión favorable. Así, para prevenir este peligro, había pedido autorización para solicitar el consulado, aunque ausente, y, por lo tanto, conservar su mando hasta el día de su elección, es decir, hasta el día en que sus adversarios, por razón de esta elección misma, no pudiesen nada contra él. Pompeyo, por su parte, había puesto gran cuidado en hacer renovar, en su ley sobre las magistraturas, la exclusión relativa a los ausentes, y, para dar a César una satisfacción, por lo menos, aparente, se había contentado con intercalar, después, en el texto, en su favor, una excepción que, dada la irregularidad del procedimiento, no ofrecía ningún valor legal. La situación desde el punto de vista de la ley, se presentaba, en suma, perfectamente clara. Pompeyo tenía asegurado su mando hasta fines del 46. En primero de enero del año 50, César iba a perder el suyo. El plan de Pompeyo parecía triunfar. Ya, para verse libre de César, no tenía más que esperar el vencimiento próximo, que, automáticamente, iba a hacer de él el jefe supremo del Estado. Además, la política de Cicerón había acabado por prevalecer. La aproximación entre Pompeyo y el Senado, tantas veces intentada en vano, se había obtenido al fin. La causa de Pompeyo se presentaba en lo sucesivo como la de la República y la de la Constitución mismas. El doble objetivo de toda la carrera de Pompeyo parecía logrado; era dueño del poder supremo y lo ejercía con la aprobación de los órganos constitucionales mismos. Esto era, en sus dos artículos fundamentales y por primera vez en la vida política

de Pompeyo, la realización plena y absoluta de la fórmula del Principado.

II.—La monarquía de César

La idea monárquica, en marcha desde fines del siglo III antes de Jesucristo, realizada un instante bajo la forma civil por Cayo Graco, llegaba, pues, con Pompeyo a la fórmula completa del Principado; pero si el pasado republicano presentaba desde el siglo II las características del Principado, ofrecía, también, en una fecha más reciente, un segundo tipo de régimen personal bajo la forma del poder monárquico un instante realizado por Sila. Este, sin duda, el primer monarca de Roma, lo había sido a pesar suyo y sin deseo de asentarlo; pero no por ello dejó de quedar su ejemplo, peligro permanente para la Constitución republicana que él había creído restaurar, objeto constante de meditación peligrosa para los reformadores de intenciones puras y, más aún, para los dañinos ambiciosos del poder. Por prodigiosa que haya sido su intuición de las cosas de la política, dejaría César de ser un romano si no hubiese observado largo tiempo y aprendido mucho. El ejemplo de Sila le reveló la fuerza del poder militar, y el de Pompeyo, más instructivo aún, el flaco del Principado. Ha aprendido, y la lección no había de borrarse de su memoria, que la nobleza senatorial no se resignaría jamás, salvo la fuerza, ni aun a la forma atenuada del régimen personal que significa el Principado. Pompeyo, a pesar de sus repetidos anticipos y de las prendas que, en varias ocasiones, había dado a la legalidad, jamás había podido, ni aun después del 54, realizarlo más que incompletamente y de pasada, y Cicerón mismo, que no figuraba entre los levantiscos del Senado, iba, a raíz de la muerte de César, a arrojar por la borda el programa tan gustosamente desarrollado en el *Pro Marcello.*

Principado de Pompeyo, monarquía de César, la diferencia de las dos concepciones se traduce a la vez por los procedimientos de adquisición y por las modalidades de gestión. César no vacila ya, llegado el caso, ante el empleo de la fuerza—el paso del Rubicón y la guerra civil son pruebas evidentes de ello—y, por otra parte, usa su poder personal sin respeto para los antiguos poderes ni para la Constitución tradicional. Dos veces, en su carrera política, ha tenido ocasión de aplicar sus métodos: cuando su primer consulado en 59 y, sobre todo, del 49 al 44, durante su dictadura. En el curso de estas dos etapas decisivas en la marcha de la Monarquía, se reveló en él el completo hombre de Estado.

En el 60, César concertaba con Pompeyo y Craso el triunvirato. El primer paso hacia la realización del pacto debía ser la elección de César para el consulado. En las condiciones excepcionales en que se presentaba, esta elección no ofrecía la menor duda ni aun para los adversarios. No pudiendo impedir su éxito, la oligarquía trató, al menos, de paralizarlo, colocando a su lado, como colega, a uno de sus enemigos políticos. A falta de otro mejor, pues los hombres de valer no abundaban en el seno del partido, dirigió sus miradas hacia M. Calpurnio Bibulo, insignificante, pero un obstinado, y, para colmo—y éste era su título principal—un adversario decidido de César. Combatido, no obstante, por las fuerzas reunidas del triunvirato, Bibulo no logró pasar más que gracias a la corrupción. César llegaba al consulado con un programa clarísimo en el que el interés público no desempeñaba más que un papel perfectamente subordinado. Lo que de él esperaba, ante todo, era, a su salida del cargo, un gran mando militar que le permitiese, en lo por venir, aspiraciones más altas aún. Este mando esperaba obtenerlo, como antes Mario y Pompeyo, por un voto del pueblo. Importaba, pues, ante todo, asegurar el apoyo de

este último. En consecuencia, y desde su entrada en el cargo, depositó un proyecto de ley agraria.

La nueva ley reproducía en sus líneas generales el proyecto que Rulo había presentado cuatro años antes, al comienzo del consulado de Cicerón. El dominio público italiano en su conjunto y otras tierras compradas expresamente con los recursos del Tesoro, especialmente con el dinero traído de Oriente por Pompeyo, serían distribuídos en lotes a los ciudadanos pobres y, particularmente, a los veteranos de Pompeyo. Durante veinte años, los beneficiarios no tendrían derecho a venderlos. Una comisión plenaria de veinte miembros y una comisión ejecutiva de cinco, debían ser encargadas de la aplicación. Al proclamar el principio de que nadie se vería obligado a vender, la ley de César hacía caer el principal obstáculo opuesto antaño a la ley agraria de Tiberio Graco. Dicha ley, por otra parte, apartaba lo que había de excesivo en los poderes acordados a la comisión ejecutiva por el proyecto de Rulo. En suma, se revelaba tan moderada como bien concebida y parecía que, ni en su principio ni en el texto de sus diversos artículos, habría de levantar una seria oposición. En fin, por exceso de precauciones y para atraer al partido aristocrático, César llevó la conciliación hasta a someter previamente el proyecto al Senado. No hubo oposición franca ; pero los adversarios de César detuvieron la ley con una obstrucción sistemática. Catón habló durante un día entero. Al fin, César, impacientado, lo hizo recluir en prisión. Todo el Senado lo siguió y César se quedó solo en la sala de sesiones. La mala voluntad de la asamblea aparecía evidente. César retiró su proyecto de ley y lo presentó directamente al voto de los comicios.

Ante el pueblo, de cuya mayoría disponían los triunviros, el éxito de la ley agraria no ofrecía ninguna duda. Renunciando a la lucha, directa, la oligarquía renovó, bajo

otra forma, su táctica de obstrucción. Tres tribunos opusieron su intercesión y Bibulo, en virtud de sus prerrogativas consulares, practicó la obstrucción sistemática. Echó mano de los auspicios y declaró que observaba el cielo para esperar presagios favorables. César, que conocía su obstinación, se decidió a saltar por todo. Puso la ley a la orden del día de los comicios. Las bandas democráticas fueron movilizadas y el ejército, representado en aquella ocasión por los veteranos de Pompeyo, se mantuvo entre bastidores dispuesto a intervenir a la primera llamada. El día del voto, Bibulo renovó su obstrucción y fué arrojado por el pueblo desde lo alto de las escaleras del templo de Cástor, y la ley fué votada sin perder momento. César lo había conseguido; pero mediante un golpe de fuerza y a costa de una grave violación de la Constitución. La transgresión de las leyes Elia y Fufia relativas al derecho de auspicios constituía un vicio de forma que podía, más tarde, dar por resultado la anulación de la ley. Al menos, por el momento, el éxito de César fué completo.

Bibulo, para manifestar su desaprobación, dejó de intervenir en los asuntos públicos; se retiró a su casa, donde continuó su obstrucción legal, significando una y otra vez a César que los auspicios le eran desfavorables. Esta actitud podía ser molesta para lo por venir; pero, en la actualidad, la retirada voluntaria de Bibulo, facilitó singularmente la tarea de César. Desde entonces hace caso omiso de su colega, como ya lo había hecho del Senado. En adelante, la Constitución, para él, es letra muerta y ni siquiera se toma el trabajo de cubrir las apariencias. A despecho de sus prevenciones ulteriores, la oligarquía gubernamental, no debía ya ni olvidarlo ni perdonarlo.

Mientras espera, César, con ese sentido de la oportunidad que es en él una segunda naturaleza, explota a fondo la ventajosa situación y prosigue la ejecución de su programa

con el voto de diversas leyes—judiciarias, sobre la concusión, y sobre la ratificación de los actos de Pompeyo en Oriente—. Pero, en realidad, en todas estas bruscas iniciativas, César no veía más que preliminares. El artículo esencial de su programa era la ley que debía procurarle, al cesar en su cargo, un ejército sólido y un buen mando; es decir, el medio, a plazo más o menos lejano, de hacerse un amplio sitio en el Estado. El Senado, que conocía sus intenciones, había adoptado sus precauciones con anticipación y asignado a los cónsules, para el año siguiente, gobiernos sin importancia. No era esto lo que quería César. Con su previsión y con su sagacidad acostumbradas, ya había fijado sus miradas en la Galia. La conquista de este país debía representar una obra de grandes alientos que le permitiría adquirir y sostener un ejército numeroso. Pero, al mismo tiempo, no quería alejarse demasiado de Roma, donde sabía que sus adversarios, y hasta sus colegas de triunvirato, no malgastarían el tiempo durante su ausencia, por lo que deseaba continuar allí y seguir desde cerca los acontecimientos.

Así, al mismo tiempo que la Galia Transalpina—la Galia propiamente dicha—deseaba también obtener la Galia Cisalpina; es decir, toda la Italia del Norte hasta el Arno y el Rubicón. El plan de César, admirablemente concebido, reunía por primera vez dos ventajas hasta entonces incompatibles: un gran mando provincial y la presencia del titular en Italia, a las puertas de Roma. Para realizar su plan, César no tuvo más que aplicarle el método fijado por Mario y seguido, después, por Pompeyo: el voto por plebiscito a propuesta de un tribuno. El tribuno P. Vatinio depositó un proyecto de ley que concedía a César la provincia de la Galia Cisalpina con un ejército de tres legiones y por un plazo de cinco años. La proposición, que podía aparecer relativamente modesta—muchos escrúpulos, respecto a este

punto, habían dejado ya de serlo desde hacía un siglo— pasó sin gran dificultad. Pero esto no era para César más que un comienzo. La continuación no tardó en llegar. César pidió al Senado la anexión a su gobierno de la Galia Transalpina con una cuarta legión. El Senado no cedió más que a la intimidación y con la restricción formal de que César recibiría la Transalpina solamente por un año. Lo esencial para César era haber ganado la causa en el fondo ; en cuanto al tiempo sólo de él dependía prolongarlo, comprometiéndose en una gran guerra, y forzando así al Senado recalcitrante.

César acababa de obtener un éxito completo respecto al punto que más le apasionaba, pues toda su carrera política ulterior dependía de ello ; pero no abusó de su fragilidad. La oligarquía senatorial, aterrada por un momento, sólo esperó su marcha para tomar su desquite. Sus mismos aliados del triunvirato, Pompeyo y Craso, comenzaron a percatarse de que él había obtenido los beneficios más inmediatos y más seguros de la asociación. Así, César, antes de alejarse, creyóse en el deber de tomar minuciosas precauciones, para garantizar su obra durante su ausencia, contra sus enemigos y contra sus aliados, a la vez. El instrumento necesario para ello, lo encontró en la persona de un joven patricio sin convicciones y sin escrúpulos, dispuesto a todo, con tal de obtener algún provecho : Clodio. César lo hizo pasar a la plebe y elegir para el tribunado del año 58 antes de Jesucristo. En cuanto tomó posesión del cargo, Clodio hizo votar cuatro proyectos de ley : una ley de cereales que substituía en las distribuciones la gratuidad a la venta a precio reducido ; otra ley sobre los colegios, que restablecía las asociaciones suprimidas en 64 ; otra ley sobre la censura, que limitaba las prerrogativas de los censores, y, en fin, una ley relativa a la observación de los presagios, que suprimía para lo sucesivo la importancia política de los auspicios.

Estas leyes no constituían más que otras medidas preparatorias destinadas a reforzar la mayoría democrática de los comicios. Lo principal, para Clodio y para su inspirador, César, era atacar a Catón y a Cicerón, los dos hombres más temibles del partido senatorial; Clodio depositó dos proyectos de ley que, sin nombrarlos expresa ni directamente, apuntaban a uno y a otro. El primero ordenaba la reducción de Chipre a provincia romana; el segundo, se refería a los que habían hecho condenar a muerte, sin juicio previo, a ciudadanos romanos. La primera ley fué votada, y Catón designado para ir a arreglar sobre el terreno la anexión de Chipre al Estado romano. Sobre el voto de la segunda no cabía la menor duda. Cicerón, directamente amenazado, se desterró voluntariamente. Una ley particular, votada también a instancia de Clodio, lo desterró a 400 millas de Roma, bajo pena de muerte en caso de contravención para él y para quienes le dieran asilo; y, además, la confiscación de sus bienes. En espera de un cambio de fortuna que él suponía próximo, Cicerón partió para Macedonia y Grecia. César había tomado bien sus medidas. Los jefes del partido senatorial, Catón y Cicerón, estaban alejados, a lo menos por algún tiempo. Sus aliados, Pompeyo y Craso, que iban, entrambos, a continuar en Roma debían vigilarse y neutralizarse mutuamente. Fiel guardián, Clodio, velaba para defender su obra. En el mes de marzo del 58, César pudo, con el espíritu tranquilo, partir para su provincia.

Nueve años más tarde, a principios del 49, volvemos a hallar al glorioso conquistador de las Galias a la cabeza de su ejército. Condenado a vencer o a desaparecer de la escena política, acaba de cruzar el Rubicón. En una brusca ofensiva que podría parecer locura y que, en realidad, no era más que una soberana discreción, marchó sobre Roma, donde, desde la salida de Pompeyo para Oriente, tomó po-

sesión del gobierno. Reconquistada Italia, le toca el turno a las provincias. El 49 conquista a España, donde los lugartenientes de Pompeyo, Petreyo y Afranio, fueron obligados a capitular. 48-47, conquista de Oriente, a consecuencia de la victoria de Farsalia y de la muerte de Pompeyo. 47, conquista de Africa, después de Tapso. 45, segunda conquista de España, donde las fuerzas pompeyanas, reconstituídas, son definitivamente aplastadas en Munda. La reconquista y la pacificación del mundo romano han sido, pues, una tarea de grandes alientos, entrecortada, no obstante, por estancias más o menos prolongadas en Roma, que ha ocupado a César durante más de cuatro años. La última victoria, la de Munda, sólo está separada por menos de un año de la cruenta escena de los idus de marzo.

En estas condiciones de espacio y de tiempo, guerras y reformas debían ser para César, y lo fueron en realidad, obras paralelas. Esta simultaneidad y también la desaparición prematura del dictador, explican por qué sus reformas interiores se nos presentan sólo bajo forma de esbozos; pero suficientemente características, por sí mismas, para que nos permitan fijar, al mismo tiempo que el método, la idea directora que ha presidido esta inmensa transformación constitucional.

Primer rasgo : César, como en otro tiempo Sila, se apodera del poder por la fuerza y, por la misma, quiéranlo o no, funda un régimen militar. Pero, a diferencia de su predecesor, mira, no ya hacia lo pasado, sino hacia lo por venir. No quiere restaurar; sino hacer obra de innovador y dar al Estado romano el andamiaje constitucional necesario en lo sucesivo para su desarrollo y hasta para su vida. Una frase suya, conservada por Suetonio, dice mucho respecto a esto :

«La República, declara, si él llegase a perecer, no disfrutaría de reposo alguno y, bajo una forma más agravada aún, volvería a caer en

las guerras civiles—*Rempublicam, si quid sibi eveniret neque quietam fore, et aliquanto deteriore conditione civilia bella subituram* (1).»

El Estado romano no puede acomodarse ya al régimen republicano. En Roma se necesita un jefe absoluto. El ejemplo de Pompeyo ha demostrado que, en presencia de la malevolencia terca y rencorosa de la oligarquía senatorial, el sistema del Principado corre el riesgo de no ser más que una quimera. Inteligencia luminosa y espíritu lógico aleccionado ahora por las experiencias de lo pasado, César, sin vacilación y sin vanos simulacros, caminará derecho a su objeto: la monarquía absoluta y hereditaria del tipo helenístico, tal como en Oriente, y, ante sus mismos ojos, la monarquía lágida, le ofrecía cumplido modelo. Al demócrata de antaño, al hombre de partido, substituye en adelante el jefe del Estado, a quien la victoria ha dado medios de operar y que sabrá hacerse cargo de las consecuentes responsabilidades.

Además del proceder brutal de adquisición, las tendencias monárquicas de César se traducen en dos hechos correlativos: la organización que da a su gobierno y la actitud que observa frente a los antiguos poderes.

Elevado al poder soberano por el ejército, este jefe de la democracia, lleva con él una idea precisa, que va a regir todo su programa: la Constitución republicana ha muerto y la monarquía militar se ha convertido en una necesidad. En 49, César entra en Roma donde no permanecerá más que una semana. Su proconsulado de las Galias ha expirado. Legalmente ya no es nada; pero, por una serie de circunstancias sucesivas, realizó por sí mismo el poder personal que desea y que le parece indispensable para la salud del Estado. En el curso de la primera guerra de España, una ley lo nombra dictador. Toma posesión de su cargo en

(1) Suet., *Caess.*, *César*, 86.

cuanto regresa a la capital y no permanece en ella más que once días, el tiempo necesario para hacerse elegir cónsul para el año siguiente. En 48 es cónsul con P. Servilio Vatia Isáurico, y, en esta cualidad, como jefe legítimo y oficial del Estado romano, dirigió la guerra contra Pompeyo. Después de la victoria de Farsalia, que corta definitivamente el conflicto en su favor, se le vota una serie de variadas prerrogativas: derecho de presentarse al consulado cinco años consecutivos; derecho de declarar la guerra y de concertar la paz sin intervención del pueblo ni del Senado; de disponer de las provincias pretorianas, fuera de todo sorteo; de designar al pueblo los candidatos elegibles para las diversas magistraturas, salvo el tribunado y el edilato plebeyo; otorgación vitalicia del poder tribunicio. En fin, una ley le confiere la dictadura; pero una dictadura ampliada del tipo silaniano, con poder constituyente—*dictadura rei publicae constituendae*—de una parte, y sin límite preciso de tiempo, por otra. En 46 solicita el consulado por tercera vez. Después de Tapso, se le nombra dictador por diez años; se le encarga, sin colega, del poder censorial por tres años, con el título de prefecto de las costumbres, *praefectus morum*. Recibe el derecho de designación directa para todos los magistrados, tanto ordinarios como extraordinarios.

En 45 es cónsul por cuarta vez; pero, ahora, sin colega, y acumula este cargo a la dictadura, que conserva. En 45, después de Munda, el Senado le confiere, en forma permanente, el título de *imperator*. El pueblo decide que sólo él tendrá el derecho de mandar ejércitos, de levar tropas, de disponer de los recursos del Tesoro. Se le autoriza para tener el consulado por diez años y a designar él mismo, sin elecciones, todos los magistrados, prerrogativas, por lo demás, que él rehusa. El mismo año se le nombra prefecto de las costumbres de por vida y se le reconoce la inviolabilidad tribunicia, no ya solamente en Roma y en el radio consti-

tucional de los mil pasos, sino en toda la extensión del Estado romano. En 44, en fin, es cónsul por quinta vez, y algún tiempo antes de su muerte se transforma su dictadura decenal en dictadura vitalicia. El designa los magistrados encargados de las asignaciones de tierras a los soldados de toda Italia; dispone libremente de los gobiernos provinciales y toma asiento en todos los colegios religiosos. Añadamos, en fin, que desde el año 63, en calidad de gran pontífice, él es el jefe de la religión oficial romana y ejerce todos los privilegios materiales y morales que esta alta función le confiere.

Estos poderes efectivos se duplican con signos de honor correspondientes, cuya serie no dejarán de enriquecer año por año los progresos de la adulación. Así, en 46, después de la victoria de Tapso, se le concede derecho a tomar asiento en el Senado, en silla curul entre los dos cónsules, aun cuando él mismo no ostentase esta dignidad; derecho a dar la señal en los juegos del circo, en lugar de los cónsules; derecho a hacer llevar su estatua en un carro de ceremonia con la inscripción «Al semidiós»; derecho de tener en su triunfo una escolta de setenta y dos lictores. Al año siguiente aún se le dan nuevos honores: privilegio de presentarse en los juegos con manto triunfal, la corona de laurel del triunfador y las altas botas rojas de los antiguos reyes albanos; se le otorga una estatua en el templo de Quirino, con la inscripción «Al Dios no vencido», *Deo invicto*, y otra, en el Capitolio, junto a las de los reyes, y se declaran festivos los días aniversarios de sus victorias. Un poco más tarde, el Senado hace algo mejor aún; se le ordena llevar en todo tiempo el manto triunfal y sentarse en la silla curul; le confiere el título de Padre de la Patria con el derecho de hacerlo figurar oficialmente en las monedas a continuación de sus nombres y demás títulos; se le votan estatuas en todos los templos de Roma y en todos los municipios; se

ofrece en su nombre sacrificios ópimos a Júpiter Golpeador y se celebra una fiesta anual para conmemorar sus servicios. En 44, en fin, el Senado lo autoriza para llevar el traje de los antiguos reyes; se reemplaza su silla curul por un asiento de oro; se rogará por César y se harán votos por su felicidad; se crea para él una tercera hermandad de lupercos, los *Luperci Juliani*; se da al quinto mes del año, el de su nacimiento, el nombre de *Julius*; se decide que, como excepción solemne, obtendrá sepultura en lo interior del *pomerium*; se le vota un templo con el nombre de Júpiter Julio, honor que hace del dictador la hipóstasis del dios supremo del Estado, y se dedica a su culto un flamen especial. César no es ya solamente un amo: en vida aún, comiénzase a venerarlo como un dios.

Frente a este régimen monárquico que, por la inflexible voluntad de César y de acuerdo con su programa político, se constituye de pies a cabeza, las instituciones tradicionales permanecen teóricamente en pie. Los antiguos poderes—comicios, magistraturas, Senado—subsisten; pero, vacíos de toda su realidad, pierden toda su significación efectiva y son reducidos, en la práctica, a una anulación completa.

Los comicios, encarnación, como en lo pasado, de la soberanía popular, usan sus atribuciones electorales o legislativas únicamente en la medida en que César se digna permitírselo. En 48, no hay elecciones para el año siguiente, salvo las de tribunos, y, en 47, Roma no cuenta más que con un solo magistrado curul, el jefe de la caballería, Antonio. César decide la paz y la guerra, las alianzas, y, en virtud de su título de dictador de poder constituyente, promulga por sí mismo todas las leyes que le place. Lo mismo ocurre con las magistraturas. Desde el 48, César tiene el derecho de designar para las magistraturas, salvo para el tribunado y para el edilato plebeyo, e, igualmente, el derecho para presentarse al consulado cinco años seguidos. En 47,

los cónsules Q. Fufio Galeno y P. Vatinio, son nombrados únicamente para los tres últimos meses del año. En 45, un cónsul suplente, C. Caninio Rebilo, sólo está un día en funciones. El mismo año, César reemplaza los pretores, ediles y cuestores, por una serie de magistrados extraordinarios—seis vicepretores y ediles y dos prefectos de la ciudad (vicecuestores) que designa directamente y que coloca bajo la autoridad de su jefe de caballería, Lépido. En 44, antes de salir de Roma, elige para reemplazarlo en el consulado, a P. Cornelio Dolabella, nombramiento doblemente ilegal, pues este último no tiene la edad requerida, y, además, no ha pasado por el grado necesario de la pretura. No se detiene para usurpar las funciones constitucionales de los magistrados; en 45, en una serie de asuntos jurídicos importantes, despoja de su propia autoridad a los pretores y juzga en lugar de éstos, asistido por un consejo.

El Senado, en fin, el gran órgano del gobierno oligárquico, no tiene mejor suerte. César lo hiere, a la vez, en su reclutamiento y en su competencia. Lo recluta él mismo y él solo, en virtud de su poder censorial, y se muestra revolucionario en la elección de los nuevos senadores. Hace entrar en su número, no sólo provincianos—proceder muy defendible, que respondía a una política determinada—; sino también hijos de soldados y libertos. Menos escrupuloso aún y menos cuidadoso de mantener el prestigio tradicional del cuerpo, introduce en la asamblea a antiguos senadores anteriormente borrados por su indignidad notoria. Eleva el efectivo de los miembros de seiscientos a novecientos, verdadera batahola de la que, en adelante, no podrá esperarse ningún trabajo serio. En el interior del Senado, fija las categorías arbitrariamente, sin tener en cuenta ni el reglamento, ni los usos; los diez pretores del 46 reciben de un golpe el derecho de usar las insignias consulares y hasta no senadores, por medio de la *adlectio*, son admitidos a

un privilegio análogo. Prácticamente, el Senado no desempeña ya ningún papel legislativo en la marcha del gobierno. César arregla los asuntos corrientes con un consejo particular de amigos políticos, en el que L. Cornelio Balbo, C. Oppio, C. Matio, A. Hirtio y C. Vibio Pansa, ocupan un sitio preponderante, y el Senado no interviene más que para sancionar pasivamente las soluciones adoptadas. Por otra parte, hasta en el terreno de la política extranjera, César no vacila en ir más lejos en caso de oposición del Senado, y en otorgar, por ejemplo, y a pesar de la opinión contraria de éste, el título de rey a ciertos monarcas extranjeros de menor cuantía.

Hay más aún. César, no solamente anula, de hecho, los antiguos poderes; sino que, actitud más sintomática aún, los desdeña como órganos en desuso de un pasado completamente muerto y de una Constitución secular prescrita en lo sucesivo.

A este régimen, en el que César ejercía los poderes de un señor y de un señor absoluto, en el que los magistrados no eran ya más que funcionarios a sus órdenes, en el que comicios y Senado parecían no tener ya más que un papel, acumular títulos y honores en la cabeza del jefe del Estado; sólo un nombre le cuadraba: el de monarquía, *dominatus*, y este nombre no se descuida de dárselo Cicerón en diversas ocasiones (1). La monarquía, sucediendo al Principado—el *dominatus* al *principatus*—es, en efecto, la característica esencial y profunda del régimen político nuevo.

A esta dictadura militar democrática, para alcanzar su forma completa, la realeza de tipo helenístico, no le falta ya más que dos atributos: la herencia, por una parte, y el título real, por otra. Respecto a esto, no cabe la menor duda de que César habría querido una y otra cosa. Primeramente,

(1) Cic., *Car. fam.*, IV, 8, 2; v. *Fil.*, II, 27.

la herencia. Hay significativos indicios de ello. Después de Munda, en abril del 45, César se hizo otorgar por el Senado el título de *Imperator,* en forma transmisible a sus descendientes. Se comienza, pues, a entrever oficialmente la transformación de la monarquía vitalicia en monarquía hereditaria. Un poco más tarde se pide que uno de sus hijos, natural, o, en su defecto, adoptivo, sea nombrado pontífice; y cuando César procede por sí mismo, en 45, a una hornada de patricios, tiene gran cuidado de inscribir en la lista a su sobrino segundo, C. Octavio, el futuro Augusto. Desde el año 47, el mismo C. Octavio, ha ejercido las funciones de prefecto de la ciudad, y, en calidad de tal, presidido las ferias latinas. En 45, se une a César en el curso de la segunda expedición a España. A principios del 44, cuando toma posesión de su cuarta dictadura y de su quinto consulado, César decide que, el día en que su jefe de caballería, Lépido, vuelva a su provincia, C. Octavio lo reemplace en su cargo. En fin, último síntoma, más característico aún: César, por testamento, adopta a su sobrino segundo y lo constituye su heredero.

En cuanto al título de rey, ya no se puede dudar más. Después de Tapso y a raíz del triunfo de César, los soldados que escoltaban el carro, cantaban: «Tú serás rey si lo haces bien; si no, no lo serás—*Rex eris, si recte facies*; *si non facies, non eris*». En el pueblo no se designaba ya al dictador más que con el título de rey. Acerca de los sentimientos del principal interesado, todo el mundo en Roma sabía a qué atenerse. La realeza—tanto el título como la cosa—aparecía como el coronamiento necesario del nuevo régimen político. César había tomado como ideal político la monarquía mundial y absoluta de Alejandro, y le parecía realizarla en sus dos elementos constitutivos: el carácter mundial, por la sumisión del Imperio parto, último Estado independiente que subsistía en el Mundo al lado del Imperio roma-

no, y el carácter absoluto, por la transformación de su poder en monarquía pura y simple.

Citábanse varias frases suyas. Un día había dicho que «la palabra República era, a su modo de ver, una expresión vacía de sentido» (1). Más aún: habían sido vistos sus actos. En el 44, alguien de sus enemigos, según se dice, colocó sobre esta estatura rostral la diadema de los reyes de Oriente. Dos tribunos, C. Epidio Marcelo y L. Casetio Flavo se encargaron de quitarla, y convocaron una asamblea en la que declararon, en loor de César, que éste no deseaba en modo alguno un poder de tal clase. César quedó descontento de la acción y del comentario, a la vez, y no lo ocultó. Un poco más tarde, después de haber celebrado la ovación, César regresó a caballo a Roma. Algunos de los asistentes lo saludaron con el título de rey. Habiendo los tribunos mandado reducir a prisión al primero que lanzó el grito, el asunto fué llevado al Senado y el pueblo votó la destitución de los magistrados en cuestión. César, entonces, en virtud de sus poderes censoriales, borró sus nombres de la lista senatorial y los reemplazó de sus cargos. En fin, cuando la famosa escena de las Lupercales, en la que Antonio le presentó en diversas ocasiones la diadema real—manifestación teatral que iba a desencadenar el drama—César, sin duda, rechazó sus ofertas ; pero, únicamente, porque se daba cuenta de que el pueblo mismo no se mostraría favorable y de que no había llegado aún el momento decisivo. Tuvo, sin embargo, gran cuidado en hacer constar la oferta del cónsul y la negativa que él, César, había creído que debía oponerle. Pero en su interior, el acto necesario se hallaba solamente diferido. El previsto triunfo sobre los partos, pensaba, exaltando el patriotismo romano, disfrazará la gra-

(1) Suet., *Caess.*, *César*, 77.

vedad constitucional de la innovación, y con el auxilio del entusiasmo nacional, hará caer las últimas resistencias.

Este día no habría de verlo César jamás. La fortuna que, en el curso de su carrera, le había prodigado sin tino sus favores, no lo permitió. Pero ¿es realmente a la suerte a quien hay que acusar en estas circunstancias? Falta política, infatuación de sí mismo, enfermedad, acaso todo a la vez, siempre es él, César, quien en los últimos años de su vida acumula las torpezas; sobre todo, las torpezas de forma, las que los hombres perdonan menos, y así anudó con sus propias manos la conjura de la cual había de ser la víctima. Tendiendo su penetrante mirada sobre el lejano porvenir, él fué el primero que vió claramente la misión de Roma y, a la vez, el régimen político, único, que podía permitir asegurar su realización. Pero no estaban aún en sazón los tiempos para el establecimiento de la monarquía absoluta. La opinión pública, aun la de las clases inferiores, las más adictas, no obstante, a la vez por tendencia y por interés, a las nuevas necesidades, se negaba aún a admitirlo si no en realidad, al menos, de nombre. César lo había visto claro; pero—y ésta es la gran laguna de su sistema político, un error que habría de pagar con su vida—en la historia de un pueblo no se saltan impunemente las etapas indispensables. El drama de los idus de marzo, en último análisis, no ha hecho más que ilustrar una vez más esta verdad elemental y eterna. César, ha caído; pero la idea monárquica queda en pie y allí están los hombres que se aprestan a defenderla. Con el Imperio, el Cesarismo y el funcionarismo, las dos grandes creaciones paralelas del régimen imperial, alcanzarán su pleno desarrollo y, en el curso de una evolución constitucional de cinco siglos, hallarán su fórmula definitiva.

LIBRO III

EL CESARISMO: PRINCIPADO Y «DOMINADO»

CAPITULO PRIMERO

AUGUSTO Y EL SISTEMA DEL PRINCIPADO

I.—Los orígenes del régimen imperial

«Después de la batalla de Actium, escribe Tácito (1) al comienzo de sus *Historias*, el gobierno de uno sólo se hizo indispensable para la paz.»

Y Dión Casio (2), más categóricamente aún, añade:

«El gobierno tomó en esta época una forma mejor y más saludable, pues era del todo imposible para los romanos salvarse con el gobierno republicano.»

El régimen personal nació de causas lejanas y de necesidades profundas. Todas ellas pueden ser resumidas en que Roma, la ciudad que, por un destino único, había conquistado un mundo, tuvo que elegir entre el mantenimiento

Bibliografía.—*Textos.*—Tito Livio, *Periochae* de los libros CXVII-CXLII (hasta en 9 a. J. C.) (V. Floro, II, 14-34; Eutropio, VII, 1-10; Orosio, VI, 17-19; Tácito, *Anales*, I, 1-5; Veleyo Paterculo, II, 58; Cicerón, *Filípicas*, *Cartas a Bruto* (an. 43), *a Atico*, XIV-XVI (an. 44), *Familiares* (las últimas en fecha, an. 44-43); H. R. F., p. 252-261; O. R. F., p. 443-551; Dión Casio, XLIV, 22-LVI, 30; Apiano, *Guerras civiles*, II, 118-V, Nicolás de Damasco, *Vida de Augusto*, I-XXXI, en F. H. G., III, 427-456; Plutarco, *Cicerón*, *Antonio*, *Bruto*; Suetonio,

(1) Tác., *Hist.*, I, 1.—(2) Dión Cas., LIII, 19.

de sus instituciones tradicionales y la conservación de su Imperio. Esta alternativa es de aquellas ante las cuales no vacilan jamás los pueblos. El día en que se presentó la cuestión—y se presentó muy pronto—la República estaba condenada y la crisis constitucional virtualmente abierta.

Pero transformaciones tan radicales son obras de grandes alientos y, si la evolución era fatal, la solución no fué alcanzada más que a costa de un siglo de guerras civiles.

La idea, de donde debía salir el régimen imperial, ha sido lenta en desprenderse. Nació de hechos, mucho más que de haberlos provocado, fenómeno normal en un pueblo cuya imaginación no era la cualidad dominante y que ha

---

Doce Césares (Augusto); AURELIO VICTOR, *De Cesaribus*, 1; *Epitome*, 1; ZONARAS, X, 12-39.

Documentos jurídicos, especialmente, el *Digesto*.

Inscripciones.—*Fastos consulares*, C, I, L., I², p. 158-166.—C. I. L., II sig., *passim*, especialmente en el tomo VI, 873-901; 3745-3748; 31. 188-31. 197. Cf. I, L. S., 75-143; 8893-8897.—*Res Gestae Divi Augusti* (Testamento de Augusto o monumento de Ancyra), C. I. L., III, p. 769-799; 1054; 1064; sup. 2328⁵⁷; para las ediciones véase más adelante págs. 478-9; I. G. *ad R. R.* p., III, 159.— La *Lex de Imperio Vespasiani*, C. I. L., VI, 930; I. L. S., 244. Cf. sobre los nombres y títulos del emperador, III, 157-174.

Monedas.—H. COHEN, IV, I.

Obras principales.—VI, I, 1-359; 453-484; XXI, 256-304; I, 7-75; X, III, 185-187 (K. J. BELOCH); 457-461 (K. J. NEUMANN); 210-216, 274-281 (E. KORNEMANN); VIII, I; XXVI, 491-507 (R. POEHLMANN); XXX, I, 3-248; XXVII, 111-117; XIX, V y VII, 484-505; IX, II, 93-206; XVI, II, 545-673; XXXI, 421 sig.; XVIII, I, 233 sig.; LXXV; LXX, I, 9-17 (Lépido); II, 42-484 (Antonio); IV, 258-309 (Octavio); LXXII, III-VI; VIII, *passim*; XCV; CIII; CXXIX; LVII; CX; CXXXIII; LXXI; XCVII; H. DIECKMANN, *Die effektive Mitregenschaft des Tiberius*, en XXXVIII, XV, 1918, 339-375; A VON DOMASZEWSKI, *Die Konsulate der römischen Kaiser*, en L, 1918, 6ᵉ Abhandl.; L. HOMO, *Les privilèges du Sénat romain sous l'Empire et leur disparation graduelle au cours du IIIᵉ siècle*, en XLVII, 1921, 137, 161-203; 138, 1-52; E. KORNEMANN, *Zum Streit um die Enstehung de Monumentum Ancyranum*, en XXXVIII, V, 1905, 328 sig.; W. KOLBE, *Das Zweite Triumvirat*, en XXXVI, 1914, 273-295; A. BAUER, *Der Staatsstreich des Octavianus im Jahre 32 v. Chr.*, en XXXVII, 1917, 11-23; H. DESSAU, *Der Staatsstreich des Jahre 32 v. Chr.*, en XLII, 1925, 1017-1023; U. WILCKEN, *Der angebliche Staatsstreich Octavianus ih Jahre 32 v. Chr.*, en LI, 1925, 66-87.

buscado siempre en la experiencia los principios directores de su acción. Los Gracos, Mario y Sila, predecesores de un mundo nuevo, habían presentido, mucho más que concebido, la futura evolución del Estado romano. Pompeyo, de 52 a 49, había adquirido una primacía de hecho, sin lograr, no obstante, encerrar en una fórmula precisa el problema constitucional cuya solución tenía que hallar Roma a todo trance. Sólo, por primera vez, el claro genio de César sabrá atravesar las brumas de lo por venir y descubrir en el régimen monárquico de tipo helenístico la fatal terminación de una evolución de tres siglos.

Por lo menos, si la madurez de la idea ha sido tardía, el instrumento de la realización se ha preparado desde muy pronto. Los romanos, pueblo de voluntad y de realización, habían tenido siempre una concepción muy alta del poder ejecutivo, bajo las dos formas sucesivas de la realeza y del consulado. El desarrollo de la política de conquista, con las necesidades prácticas—uso de la prórroga y creación de los gobiernos provinciales—que fueron sus consecuencias inevitables, vino a reforzar aún este principio tradicional. Pero ellos no desconocen los peligros que semejante estado de cosas podía hacer correr a las instituciones republicanas. Las leyes y las costumbres habían alzado, contra los detentadores de la autoridad pública, potentes barreras destinadas a mantenerlos en sus atribuciones y a confinarlos, de buen o de mal grado, en su papel constitucional.

El término legal de seis meses y el ayuntamiento necesario de un jefe de la caballería para la dictadura, la anualidad y la colegialidad para el consulado, eran otras tantas precauciones destinadas a atar corto a las personalidades encumbradas. Los gobernadores de las provincias, a más de que su multiplicidad era una seria garantía para las instituciones republicanas, dependían estrechamente del Senado, es decir, de la aristocracia desde el triple punto de vista

del reparto de las provincias, de los medios de acción puestos a su servicio y de la duración de su prórroga. En fin, los jefes militares hallaban un tercer obstáculo, y no el menor, en el ejército que servía bajo sus órdenes, ejército de ciudadanos que de ningún modo habría tolerado sus brusquedades y, menos aún, favorecido sus ambiciosos deseos.

La disolución del régimen de la ciudad, que comienza desde el siglo III antes de Jesucristo, para terminar con el establecimiento del Imperio, fué la resultante de una doble evolución: decadencia gradual de las instituciones políticas tradicionales y desarrollo creciente del poder militar. Ya en la época de las guerras púnicas, edad de oro, sin embargo, de la Constitución romana, un Escipión *el Africano* evadía la igualdad cívica y trató de colocarse por encima de las leyes. Un siglo más tarde, la excepción, que había producido escándalo, se convirtió en regla y las barreras alzadas contra el poder militar caían una tras otra bajo los asaltos de los generales cada vez más poderosos. En 108, el Senado, usando de sus prerrogativas tradicionales, prorroga a Metelo el gobierno de Numidia; el cónsul Mario apela al juicio de los comicios; un plebiscito le da la razón y queda suspenso de su empleo el elegido del Senado.

Ya está creado el precedente. Pompeyo y César deberán al voto popular (plebiscitos Gabinio, 67 antes de Jesucristo; Manilio, 66; Vatinio, 59) los grandes mandos militares que les abrirán el camino del poder. El pueblo mismo, en su plena soberanía, fija la duración del mando y vota a sus elegidos los medios militares o financieros indispensables al cumplimiento de su misión. Dos nuevos atentados a los derechos del Senado; dos nuevas barreras que se derrumban. Al mismo tiempo, el ejército sufre una transformación profunda. La reforma de Mario hace de él un ejército de profesión, instrumento fiel en manos de jefes que quieran y sepan servirse de él.

En el último siglo de la República, se acaba la evolución secular. Sila, durante su dictadura, Pompeyo en 67 y 66, son ya verdaderos emperadores. Sólo la rivalidad de los grandes jefes militares retrasa la caída fatal de la República y el advenimiento definitivo del régimen personal. La eliminación sucesiva de Craso y de Pompeyo crea la monarquía de César. El ejemplo está dado y hallado el método. Octavio no tendrá que hacer más que seguir el uno y aplicar el otro.

II.—El Principado: Teorías y realidades

La Monarquía se había hecho una necesidad para el Mundo. ¿Qué forma iba a darle Octavio, heredero de César y libre, por la victoria de Actium, de su rival Antonio? César, primeramente, y Antonio (1) a continuación, en Oriente, habían creído hallar en la Monarquía absoluta de tipo heleno-asiático la solución integral del problema, idea justa, que el porvenir debía legitimar; pero para la cual el pueblo romano no estaba en sazón aún y que había corrido la suerte de todas las concepciones prematuras. Entrambos habían fracasado, retardando así, tres siglos, el éxito de una fórmula política cuya adopción debía, pronto o tarde, imponerse al Imperio romano, y el fin lamentable de uno y de otro no podía dejar de provocar en sus sucesores saludables reflexiones. Octavio, como ellos, se daba plena cuenta de que la monarquía era en lo sucesivo para el Estado romano la única forma de gobierno posible, y todo su sistema político reposa sobre esta idea directriz. Creado por el ejército, forjado en los campos de batalla, el Imperio es una Monarquía militar y continuará siéndolo siempre. Pero no toda verdad—en el terreno político más aún que en parte algu-

(1) H. Jeanmaire, *La politique religieuse d'Antoine et de Cléopâtre*, en XLIV, 1924[1], 241-261.

na—es prudente decirla. El asesinato de César, la reacción republicana que siguió a su muerte—palpable testimonio de la vitalidad que conservaba aún, a pesar de su decadencia, la antigua aristocracia romana—, la actitud de Italia cuando los comienzos de Octavio, en resumen: toda la experiencia de los veinte últimos años, probaba, con cegadora evidencia, que el pasado estaba muy lejos de hallarse completamente muerto. Octavio, a la vez por razones de política general y por motivos de personal prudencia, tenía un interés capital en salvar las apariencias y en cubrir con un manto constitucional la brutal desnudez de las cosas. La substitución de la fórmula romana, tal como habrá de realizarla Augusto, la fórmula helenoasiática, que había sido la de César, no tendrá ni otro sentido ni otro fin.

Para perdurar, toda gran innovación constitucional debe ser un compromiso entre dos consideraciones primordiales, lo necesario y lo posible; y al olvido de esta verdad elemental es a lo que César, en postrer análisis, había debido su fracaso final. La Monarquía militar, convertida en una necesidad en Roma, no podía arraigar en ella, más que a costa de una ficción constitucional; y esta ficción la hallará Octavio en el Principado. ¿Idea original? No. Ya antes de que César hubiese intentado realizar su programa monárquico, Pompeyo se había esforzado en preparar a favor de otro sistema el advenimiento inevitable del régimen personal. Tratábase de conciliar las antiguas tradiciones de la aristocracia senatorial, tradiciones también del pasado nacional romano, con la necesidad de una dirección única en manos, si no de un señor, a lo menos del más eminente de los ciudadanos. El título mismo del nuevo órgano, el de *Princeps*, había sido creado, y Cicerón, en varias ocasiones, designa con este vocablo significativo la situación preeminente ocupada desde el 52 por Pompeyo en el Estado romano. Octavio, como gran realista y como fino psicólogo, re-

cogió esta noción de Principado que el pasado republicano le legaba; pero si ha aplicado la palabra como un virtuoso de la política, ha sabido transformar profundamente la cosa. Los pueblos conservadores, y el pueblo romano entra en el número de éstos, son con frecuencia más sensibles a las apariencias que a las realidades. La oligarquía se había alzado contra la monarquía helenizante de César y de Antonio. Rompiendo abiertamente con el sistema político de César, Octavio, y esta es su habilidad suprema, logró hacer aceptar el régimen personal bajo el velo modesto y la voz inocente de Principado. De esta ficción constitucional—fórmula romana del poder personal opuesta a la fórmula grecooriental de César—el Testamento de Augusto nos resume los principios, y la naturaleza de sus poderes nos precisa las modalidades.

El Testamento de Augusto, a pesar de sus apariencias pragmáticas y de sus pretensiones objetivas, es una pura apología de la política imperial. Toda su defensa reposa sobre una tesis fundamental: el poder del Emperador ha sido siempre un poder de base estrictamente legal; pero la forma de esta legalidad no ha permanecido inmutable. Dos períodos hay que distinguir: el de formación (43-27 antes de Jesucristo), en que el poderío imperial, aun revistiendo un carácter legal, que resulta de una libre devolución por el Senado y el pueblo romano, continúa siendo un poder extraordinario; y el período orgánico (27 antes de Jesucristo), en que el Estado ha vuelto a la plena legalidad constitucional, en que los órganos legales, comicios, magistraturas, Senado, han recobrado la posesión completa de sus prerrogativas tradicionales. He aquí los principios. Cedamos la palabra a Augusto mismo, para la demostración (1).

---

(1) El texto está citado según la edición de R. Cagnat y G. Lafaye, en *I. G. ad R. R.* lám. III, núm. 159, págs. 65-95.

I. *Período de formación* (43-27 antes de Jesucristo).

§ I, 1-4: «A la edad de diez y nueve años, yo, por mi propio impulso y con mis propios medios, he reunido un ejército con cuya ayuda he libertado al Estado oprimido por la dominación de una facción.» (43 antes de J. C.). § I, 4-5: «En recompensa de este servicio, el Senado, por derechos honoríficos, me ha introducido por *adlectio* en su seno, me ha conferido el rango consular, el derecho de voto y el *imperium*.» (La misma fecha).—§ 1, 6-7: «El Senado me ha invitado en calidad de propretor, simultáneamente con los cónsules, a proceder de modo que la República no sufra daño alguno.» (Igual fecha).—§ I, 8-9: «El mismo año caídos en el curso de la guerra los dos cónsules, el pueblo me ha elegido a mí cónsul y triunviro con poder constituyente, III*vir Rei publicae constituendae*.» (Igual fecha).—§ I, 10-12 «Los que han matado a mi padre han sido castigados por mí por su crimen enviándolos al destierro, tras un juicio regular y, después, como hacían armas contra el Estado, los he vencido dos veces en combate campal.» (43-42 antes de J. C.).—§ I, 4-6: «Italia entera me ha prestado juramento espontáneamente, y me ha reclamado como jefe para la guerra, en el curso de la cual he obtenido la victoria de Actium. Las provincias de Galia, de España, de Africa, de Sicilia, de Cerdeña me han prestado el mismo juramento.» (32 antes de J. C.).—§ VI, 14-15: «Cuando hube dado fin a las guerras civiles me hice cargo de la dirección del Estado por consentimiento universal.»

En cada una de sus líneas se manifiesta el cuidado constante de Augusto para legalizar las irregularidades de la brillante carrera que lo ha conducido al poder supremo. Irregular su ingreso en el Senado a los diez y nueve años y sin previa gestión de magistratura. Irregular la concesión del cargo consular, del derecho de voto, del *imperium*; pero legales, ya que el Senado ha tomado la iniciativa de todas estas cosas. Irregular la elección al consulado y al triunvirato; pero legales, puesto que estas gracias emanan del pueblo. Irregular, en fin, el asalto al Gobierno en 32 antes de Jesucristo; pero legalizado por el asentimiento universal. Poderes extraordinarios, sin duda; pero siempre, poderes legales. La teoría es tan precisa como absoluta.

II. *Período orgánico* (27 antes de Jesucristo, 14 después de Jesucristo).—Para este segundo período, la tesis reposa sobre dos argumentos capitales: *a*) Augusto ha renunciado

sistemáticamente todas las funciones no constitucionales; *b*) los únicos poderes que ha conservado en el Estado han sido todos poderes de orden estrictamente constitucional.

a) Rehusamiento de todas las funciones no constitucionales.

§ I, 32: «Me ha sido conferida la dictadura en mi ausencia y en mi presencia por el pueblo y por el Senado, bajo el consulado de Cn. Marcelo y de L. Arruntio. No la he aceptado.» (22 antes de J. C.). —§ I, 36: «Me ha sido otorgado el consulado anual y perpetuo con la misma fecha. No lo he aceptado.» (Igual fecha).—§ III, 11-21 (texto griego; se ha perdido la parte latina): «En tres ocasiones, bajo el consulado de M. Vinicio y de Q. Lucrecio (19 antes de J. C.), de P. Cornelio y de Cn. (Cornelio) Lentulo (18 antes de J. C.), de Paulo Fabio Máximo y de Q. (Aelio) Tubero (11 antes de J. C.), el Senado y el pueblo romano se han puesto de acuerdo para concederme, a mí sólo y con poderes ilimitados, la *cura legum morumque*. No he aceptado ninguna función contraria a la constitución tradicional y, lo que el Senado esperaba de mi administración, lo he realizado en virtud de mi potestad tribunicia.»—§ III, 21-22 (texto griego; se ha perdido la parte latina): «En este cargo he tomado un colega que he pedido cinco veces al Senado.»

§ II, 23-29: «El pueblo me ofrecía el supremo Pontificado, en reemplazo de un colega vivo, sacerdocio de que había sido investido mi padre. He rehusado. No me he revestido de este sacerdocio más que algunos años, más tarde y a la muerte de aquél que lo había usurpado con motivo de las guerras civiles... bajo el consulado de P. Sulpicio y de C. Valgio.» (12 antes de J. C.).

b) Los poderes de Augusto han sido de naturaleza estrictamente constitucional.

§ VI, 14-15: «En mis consulados sexto y séptimo (28-27 antes de J. C.), cuando hube puesto fin a las guerras civiles, habiéndome encargado de la dirección de los negocios por consentimiento universal...»—§ VI, 14-27: «En mis consulados sexto y séptimo (28-27 antes de J. C.)... he transferido el gobierno del Estado de mis manos a las del Senado y del pueblo romano. En recompensa, el Senado, por un senadoconsulto, me ha conferido el título de Augusto; la puerta de mi casa ha sido, en nombre del Estado, ornada de laureles; encima de mi puerta ha sido colocada una corona cívica y un escudo de oro ha sido colocado en la Curia Julia, cuya inscripción atestigua que me ha sido ofrecido por el Senado y por el pueblo romano en razón de mi virtud, de mi clemencia, de mi justicia y de mi piedad. Desde esta época he superado a todos en autoridad—*auctoritate*—; pero no he

tenido más poder—*potestatis*—que el que han tenido mis colegas en magistratura (1).»—«En el curso de mi décimotercero consulado, el Senado, el orden ecuestre y el pueblo romano entero, me han conferido el nombre de Padre de la Patria: han decretado que este nombre sea inscrito en el vestíbulo de mi casa, en la Curia y en el Foro de Augusto, bajo las cuadrigas que, por senadoconsulto, han sido erigidas en mi honor.» (20 antes de J. C.).

En este alegato *pro domo*, dos frases, por su significación general y por lo rotundo de sus afirmaciones, merecen un lugar especial:

«He transferido el gobierno, de mis manos a las del Senado y del pueblo romano; no he aceptado ninguna función contraria a la Constitución tradicional.»

Tal es la teoría. ¿Qué debemos pensar de ella? Tras las palabras, las cosas. El examen de la carrera política, por una parte, los poderes legales de Augusto, por otra, van a suministrarnos los elementos para la respuesta.

A pesar de los equívocos y de las máscaras, Octavio, como César, y aun más que él, había tenido una carrera política revolucionaria en la que la última palabra, declarada o no, la había pronunciado la fuerza. Revolucionario su primer consulado del 43 a. de J. C., doblemente ilegal tanto por ausencia de las condiciones de elegibilidad requeridas, como por el recurso al ejército para ser ejecutado sin dificultad. Revolucionaria también la realización del triunvirato, asociación de tres jefes militares, que se valen del nombre de César para poner en común sus medios de acción y realizar sus planes ambiciosos. Revolucionarios, en fin, los acontecimientos decisivos del año 32 a. de J. C., que

(1) La restitución «*dignitate*», propuesta por Mommsen y generalmente admitida después de él, debe ser, según el testimonio de uno de los nuevos fragmentos del ejemplar de Antioquía (v. más adelante, pág. 482), reemplazada por *auctoritate*; véase en particular, sobre este punto, los recientes artículos de A. von Premerstein, *Zur Aufzeichnung der Res gestae divi Augusti in Pisidischen Antiochia*, en XXXVI, LIX, 1924, 95-107, y de V. Ehrenberg, *Monumentum Autiochenum*, en XXXVIII, XIX, 1925, págs. 191, 200-207.

preparan la ruptura con Antonio y hallarán su sanción en el establecimiento definitivo del régimen personal (1). Cumplido el plazo, el 31 de diciembre del 38, el triunvirato había sido, en virtud del tratado de Tarento, y, probablemente, sin ratificación por el voto popular, renovado para un segundo período quinquenal, que debía tener fin con el año 33. Legalmente, salvo segunda renovación, el triunvirato dejaría de existir en esta última fecha y los dos triunviros Octavio y Antonio, únicos en funciones desde la deposición de Lépido, volverían a la vida privada. En este momento, la ruptura entre Octavio y Antonio se anunciaba inevitable y próxima. Antonio propuso el restablecimiento de la antigua Constitución. Tenía por suyos los dos jefes legales del Gobierno, los dos cónsules Cn. Domicio Enobarbo y C. Sosio, dos de sus partidarios declarados, y su proposición, hábilmente concebida, se encaminaba a conquistar la mayoría del Senado. Maniobra habilísima: condenando a Octavio a volver a la vida privada, Antonio conservaba la situación excepcional de verdadero príncipe consorte que le aseguraba en Egipto su matrimonio con Cleopatra. Así quebrantaba el poderío político de su rival, conservando prácticamente el suyo. Octavio, dueño, de hecho, del poder público, aunque despojado, en derecho, de todo título legal, por la expiración lograda del triunvirato, se halló un momento en una situación muy delicada. Sólo el recurso al ejér-

---

(1) Sobre la cuestión y en sentidos diversos, XIX, IV, 431; 443-445; LXXV, II, 178; XCVII; CX, 453-454; E. Kornemann, *Zum Streit um die Eustehung des Monumentum Ancyranum*, en XXXVIII, 1905, 382 y sigs.; W. Kolbe, *Der zweite Triumvirat*, en XXXVI, 1914, 273-295; A. Bauer, *Der Staatsstreich des Octavianus im Jahre 32 v. Chr.*, en XXXVII, 1917, 11-23; K. Fitzler y O. Seeck, en XXV, sub. v. *Julius (Augustus)*, 224-325; H. Dessau, VI, 24, rem. 2, e, igualmente de H. Dessau, *Der Staatsstreich des Jahres 32 v. Shr.*, en XLII, 1925, 1017-1023; U. Wilcken, *Der angebliche Staatsstreich Octavians im Jahre 32 v. Chr.*, en LI, 1925, 66-87.

cito, la fuerza, podía esta vez también sacarlo del paso. Como hombre decidido no vaciló en servirse de él.

Dión Casio (1) nos ha descrito la escena:

«César imaginó un pretexto para ausentarse, tanto por este motivo como para mejor, reflexionando a su placer sobre las noticias que llegasen a él, aconsejarse por las circunstancias. A su regreso, reunió el Senado, rodeado de una guardia de soldados, y de amigos que llevaban puñales ocultos, y allí, en medio de los cónsules, sentado en una silla curul, sin dejar su sitio, habló, en términos moderados, de él mismo y se extendió sobre sus agravios contra Sosio y contra Antonio. Como nadie, ni ninguno de los cónsules, se atrevió a alzar la voz, fijó un nuevo día de reunión, a fin de covencer de sus sinrazones a Antonio, por medio de documentos escritos.»

Este «18 de brumario» si fué menos brutal que el histórico—los «granaderos» de Octavio no expulsaron a nadie—tuvo, de hecho, los mismos resultados. Toda la oposición—los dos cónsules y más de trescientos senadores—huyeron en masa, y Octavio se obstuvo muy mucho de oponerles el menor obstáculo en su huída. Quedaba dueño del campo de batalla; esto, para él, era lo principal.

El golpe de Estado había triunfado. Faltaba, según la práctica eterna, hacerlo ratificar, y, mejor aún, a ser posible, perdonar. Las torpezas de su adversario, la lectura anticipada de su testamento, aseguraron a Octavio la sanción de la opinión pública. El paso difícil estaba dado, y, de hecho, ganada la causa. Octavio, con la agilidad política que constituía una de sus magistrales cualidades, se apresuró a anudar el hilo constitucional roto un instante, y recobrar para su poderío la base jurídica que la expiración legal del triunvirato, a fin del año 33, le había hecho perder. Conservando aún, por vía de usurpación pura y simple, su título de triunviro, hízose prestar por el Senado, por el pueblo y por las provincias occidentales, un juramento especial que le constituye, a título extraordinario, jefe legal del Oc-

---

(1) Dión Cas., L, 2.

cidente (1); y Augusto mismo, cuyo texto hemos citado anteriormente (2), recuerda, no sin orgullo, este acontecimiento excepcional. El golpe de Estado halla así, en forma de un plebiscito solemne—un plebiscito de efecto retroactivo—la legalización de la opinión pública y quedaba, a la vez, como Octavio quería, sancionado y perdonado. Completando su obra, Octavio tomó, además, el consulado para el año siguiente, y, en calidad de cónsul, conquistar en 31 a. de J. C. la victoria decisiva de Actium.

Octavio fundó su fortuna política como triunviro. En esta cualidad poseía los mismos poderes extraordinarios que antes había ejercido Sila, limitados solamente, de hecho, por el reparto de la función entre tres titulares. Pero la función, si bien aseguraba sólidas realidades, presentaba un grave defecto: era un régimen excepcional nacido de un golpe de fuerza y que, a despecho de todas las legalizaciones posibles, conservaba el estigma indeleble de su origen. Dos nuevos hechos— la eliminación sucesiva de Lépido y de Antonio, que reducía la magistratura al dominio de uno sólo, por una parte, y la prórroga arbitraria que Octavio se había concedido desde principios del 32, por otra—habían agravado y hecho mucho más molesto este carácter inicial. Además, el mando supremo que había conferido a Octavio el plebiscito occidental del 32, creaba una situación extraconstitucional de la que el jefe del Estado tenía interés en salir, y en salir lo más pronto posible. Así, convertido en un solo jefe de hecho, por la desaparición de Antonio, deseoso de cerrar la era de las guerras civiles por el establecimiento de un régimen estable, Octavio va a tratar de liquidar su pasado revolucionario y a hacer entrar su poder en el marco de la Constitución y a asegurarle, ga-

(1) SUET., *Caess.*, *Aug.*, 17; DIÓN CAS., L, 6.—(2) *Res Gest. Div. Aug.*, § V, 4-6.

rantía suprema, la consagración permanente de la legalidad.

Octavio, fiel a la fórmula constitucional de su agrado, no quiere nada de realeza, concepto contradictorio con la noción misma del Principado. Magistraturas extraordinarias, tampoco. El mismo ha tenido buen cuidado de decírnoslo y puede creérsele sin trabajo. Hallándose así la dictadura excluída por definición, la atención de Octavio debía dirigirse necesariamente hacia el consulado, y es, de hecho, en el consulado donde iba a buscar hasta el 23 a. de J. C. la gran base legal de su autoridad. Pero, por un retorno a la naturaleza primitiva de la función, este consulado no es ya el consulado limitado del último siglo de la República; es un consulado ampliado desde el triple punto de vista del tiempo, del espacio y de la competencia. El consulado republicano era anual y excluía toda reelección inmediata. El de Octavio—a despecho de la reelección, una pura formalidad—es concebido en forma permanente. Octavio había sido cónsul desde el 43; pero en condiciones revolucionarias. Lo fué, segunda vez, diez años más tarde, en el 33; luego, sin interrupción, nueve años seguidos, del 31 al 23. Después de las reformas de Sila, el consulado se había convertido en una magistratura estrictamente italiana, mientras que, por oposición, las provincias constituían el dominio de las promagistraturas. Octavio devuelve al *imperium* consular su extensión antigua y su superioridad primitiva sobre el de los procónsules. En fin, el consulado republicano estaba sometido a la regla de la colegialidad; Octavio mantiene el principio; pero solamente por la forma. El, en toda la extensión de la palabra, es un «primer cónsul»; sus colegas, lejos de ser sus iguales—aunque él lo diga—no son más que bausanes designados por él y esclavos, cuerpo y alma, de su voluntad omnipotente.

A pesar de estas infracciones a las viejas reglas, el consulado, en razón de su anualidad y de su colegialidad, no

dejaba de ser un instrumento de reinado incómodo y defectuoso. Octavio se dió cuenta de ello y tuvo que buscar otra cosa. Desde el año 38 lo más tarde, acaso ya en 40, había tomado el sobrenombre de *Imperator*, herencia de César en el mismo carácter que en las demás denominaciones, que hacían de su titular, en una forma vaga aún pero suficientemente translúcida, la encarnación permanente de la potencia pública, el *imperium*. En el 36, nuevo paso. El Senado le confiere la prerrogativa tribunicia de la inviolabilidad. Cinco años antes de Actium, Octavio posee así oficialmente dos de los elementos fundamentales del poder imperial, el *imperium*, y, en forma rudimentaria aún, la potestad tribunicia. En 30, desarrolla ésta última con la adquisición del derecho de socorros (*jus auxilii*). En el 28, en fin, abroga solemnemente los actos del triunvirato. Este es el prefacio del restablecimiento de la legalidad, cuyo acto principal deberá constituir la doble renuncia al triunvirato, prolongado en forma arbitraria en el curso del último período quinquenal, y al mando supremo, nacido del plebiscito del 32. Los jalones están puestos desde entonces. La etapa decisiva será franqueada el año siguiente.

El 13 de enero del 27, Octavio se presenta en el Senado y pronuncia un gran discurso: «Su obra, declara, está terminada; vengado su padre; restablecido el orden. El, pues, ha resuelto retirarse a la vida privada; abandona sus poderes de excepción—el triunvirato y el mando supremo extraordinario—y restituye al Senado la libre disposición de los ejércitos y de la hacienda». El Senado clama, suplica a Octavio que revoque su decisión. Este se niega a recobrar íntegramente el poder, carga demasiado pesada para sus hombros; y, luego, acaba por ceder; pero, con la condición expresa de una doble limitación: limitación en el espacio—habrá reparto de las provincias y el Emperador, a título de su *imperium* consular, asumirá el Gobierno directo de cierto

número de ellas y limitación de tiempo—sus funciones así restringidas, serán limitadas a una duración de diez años—. Tres días más tarde, el Senado demostraba oficialmente su reconocimiento a Octavio confiriéndole el título de Augusto que comunicaba a su persona un carácter sagrado.

La escena quiso ser edificante; pero no fué más que comedia y simulación. La contraseña oficial pretendía que Augusto, aquel día, había vuelto a poner en vigor la antigua Constitución. La realidad era muy otra y los historiadores clarividentes no se han dejado engañar. Por otra parte, la misma teoría gubernamental contiene un elemento de verdad, y esto es precisamente lo que explica que haya podido tomar cuerpo y hasta, llegado el caso, lograr imponerse. La decisión del Emperador consagraba la restauración, no ciertamente de la antigua Constitución, una imposibilidad, sino, al menos, de un régimen de legalidad, «ese fantasma de la República, *quaedam imago rei publicae*», de que hablará Tácito (1). Después de más de veinte años, Roma vivía bajo gobiernos de arbitrariedad y de consentimiento. El retorno a un régimen legal era una mejora real, y se comprende muy bien que provocase general satisfacción. El gran comediante, aun esta vez había representado superiormente, su papel. Nada más, sin duda; pero también, nada menos.

Por el acta constitucional de 27 a. de J. C. el Imperio, esencialmente fundado sobre la función consular, dejó, pues, de ser un régimen de excepción y entraba en su período orgánico. Pero la era de las transformaciones y de las enmiendas no se había cerrado aún. Augusto se perpetuó en el consulado cuatro años más (27-23), y, durante este período, el *imperium* consular continuó siendo la base principal de su situación legal. De pronto, en 23, brusco cambio de fren-

(1) TÁC., *An.*, XIII, 28.

te. Octavio renuncia al consulado para el año siguiente. En lo sucesivo no desempeñará ya esta magistratura más que dos veces, y a título excepcional, en el 5 y en el 2 antes de Jesucristo. Y es que, a pesar de las profundas modificaciones que él le había hecho sufrir, el consulado presentaba muchos inconvenientes. El carácter tradicional de la función que había permitido a Augusto operar en Italia la transición indispensable del sistema republicano al régimen personal, si bien constituía su fuerza, era también su debilidad. Había llegado la hora de la organización de las provincias. Pero, el consulado, en la forma que definitivamente le había dado Sila, ligaba, por definición misma, el Emperador a Roma, y no le dejaba la libertad de acción necesaria para el arreglo de la cuestión fundamental, la del gobierno del Mundo, que, en el transcurso de los años siguientes pasará al primer término de sus preocupaciones. A nuevo problema, fórmula constitucional nueva. Así, en el 23, en vísperas de salir de Italia para una larga estancia en las provincias, Augusto, por una innovación que introduce en dos puntos esenciales, abandona el consulado y, en cambio, se hace conferir por el Senado el proconsulado en toda la extensión del Estado romano, Italia y provincias senatoriales comprendidas, en la forma ampliada en extensión y en competencia a la vez, del *imperium majus*, que el Senado mismo, al día siguiente del asesinato de César, había concedido a Bruto y a Casio sobre todo el Oriente. Forma legal más práctica e infinitamente más flexible, el proconsulado substituye así al consulado como base fundamental y definitiva del poder imperial. No es esto todo. Augusto obtiene simultáneamente para su potestad tribunicia un nuevo desarrollo, con la doble forma de la perpetuidad y de la anualidad, una prerrogativa que herirá de muerte al viejo privilegio de la eponimia tradicional afecto al consulado. Al año siguiente, asumirá la dirección de la anona.

A fin del 19—medidas que tomarán fecha con el año siguiente, 18 antes de Jesucristo,—el Senado le confiere nuevos honores — insignias consulares vitalicias con los doce lictores y la silla curul—y una prerrogativa complementaria: «el derecho de hacer las leyes que le plazcan», ampliación del antiguo derecho de edicto, *jus edicendi*, afecto a las magistraturas republicanas, sin las dos restricciones de tiempo y de competencia, que constreñían tradicionalmente su uso. Esta concesión—fuente jurídica de la *constitution* imperial—revestía prácticamente al Emperador de un poder discrecional ilimitado. En el 12 a. de J. C., en fin, a la muerte de Lépido, Agusto será elegido para el pontificado máximo. Desde el punto de vista de la legalidad, pues, la autoridad imperial ha nacido de una sucesión de actos de forma constitucional; pero los poderes imperiales no son constitucionales en el sentido de la tradición republicana, ni por su extensión ni por su duración, ni por su acumulación. En realidad, el Principado no es, pues, un poder ilegal; sino un poder extralegal; es un cuerpo extraño que se ha hecho necesario a la vida misma del Estado romano y que se hace sitio a punta de espada, no pudiendo acomodarse a la Constitución tradicional más que por una serie de equívocos y de compromisos. Augusto afecta no ser más que el primero de los ciudadanos, *princeps civium*, y se complace en declararlo así en su testamento:

«Yo he superado a todo el mundo en autoridad (*auctoritate*) (1).»

Dión Casio nos presenta la realidad con su claridad acostumbrada:

«Así fué—escribe a propósito de la sesión del 13 de enero de 27—como la potencia del pueblo y del Senado pasó entera, a Augusto; y como a partir de esta época, quedó establecida una monarquía pura (2).»

(1) *Res Gest. Div. Aug.*, XVIII 6-7 (texto griego). Sobre la restitución, véase anteriormente, pág. 266, nota 1.—(2) Dión Cas., LIII, 17; v. Estrab., *Geog.*, VI, 4 (pág. 288) y XVII, 3 (pág. 840).

Augusto es el jefe y lo es doblemente: de hecho, porque es el jefe militar supremo y porque ejército y marina, unidos por su juramento, son, enteramente, de su devoción; y en derecho, porque su omnipotencia se expresa por un conjunto de poderes definidos y precisos. La autoridad del príncipe tiene su origen en el pueblo, que se ha desposeído, en su favor, de sus derechos soberanos y que, a la vez, por senadoconsulto y por voto popular, le ha conferido un mandato legal, el de *princeps*, al lado y al margen de la Constitución tradicional. Esta teoría de la legitimidad imperial, aparece desde el reinado de Augusto. Los jurisconsultos del Imperio desarrollarán sus principios y darán la postrera fórmula de ella.

III.—El Imperio y el gobierno del Mundo

La ciudad romana había conquistado el Mundo; pero no había sabido organizarlo en una forma definitiva, y la República, al desaparecer, no dejó tras ella más que la anarquía. Anarquía en el Gobierno: un Senado incapaz y sin respeto; los comicios convertidos en parodia; magistraturas impotentes y unánimemente befadas. Anarquía en la Administración, un personal restringido, de estrecho espíritu, entregado a la rutina y sin iniciativa; tribunales doblegados a la intimidación o a la corrupción. La Hacienda en completo desorden; provincias de las que los gobernadores y publicanos hacían objeto de su avaricia y de su bandidaje. Anarquía en las calles, transformadas en campos de batalla cotidianos por partidas armadas. Anarquía, en fin, en las conciencias, donde la ruina de las antiguas creencias y el hundimiento de las viejas tradiciones no dejan subsistir más que el caos y el anonadamiento. El poder central por reorganizar, la Administración por modernizar, la concepción fecunda del Estado sin substituir aún el an-

ticuado régimen de la ciudad; toda la máquina gubernamental, en una palabra, esperando su transformación; todo el edificio secular esperando su reconstrucción sobre bases nuevas: tal era la forma con la cual se planteaba, al comienzo del Imperio, el problema del gobierno del Mundo. Jamás régimen naciente alguno se había hallado frente a una obra tan compleja y de más abrumadoras responsabilidades.

La naturaleza misma del Principado y las dificultades, constitucionales y de las otras, que encontraba en su camino, hacían su tarea más delicada aún. El Imperio, con la forma que Augusto le había dado, era un compromiso entre instituciones antiguas y necesidades nuevas. Le era preciso no olvidarse ni de las unas ni de las otras. El gobierno de Roma y de Italia, queda, teóricamente, en manos de los antiguos poderes, Senado, comicios, magistraturas; pero el Emperador, en virtud de su *imperium* proconsular, posee en ellos, como en el resto del Imperio, la plenitud de las atribuciones militares, civiles y jurídicas. Su derecho de intervención es completo y permanente tanto en este terreno como en los otros. El Emperador, sin duda, por razones de prudencia demasiado comprensibles, se aviene a disimular este derecho; pero no por ello deja de usarlo, y esto, desde el reinado de Augusto, en el terreno administrativo por la creación de órganos nuevos completamente en manos del Emperador: los prefectos (prefectos de la ciudad, del pretorio, de subsistencias, de vigilancia) y las comisiones ejecutivas o curatelas (aguas, edificios públicos, cauce del Tíber).

En las provincias, territorio de conquista, el poder imperial tiene las manos más libres, y, sin embargo, también en este terreno cree Augusto que debe dejar a lo pasado su parte legítima. Oficialmente, por el reparto de 27 a. de J. C., las provincias quedan divididas en dos categorías: provincias senatoriales, por definición las provincias pacificadas,

cuya administración conserva el Senado; las provincias imperiales, aquellas en que se estacionan las tropas, cuyo gobierno conserva personalmente el Emperador y en las que se hace representar por agentes directos, los legados. Egipto, propiedad del príncipe, que ejerce en él sin intervención alguna el poder absoluto heredado de los Ptolomeos, principal base de su potencia financiera, tiene en esta organización lugar aparte. Pero, si el Emperador es dueño en su esfera provincial, no es el caso el mismo para el Senado. El acta constitucional del 23 a. de J. C., por un artículo fundamental, ha estipulado que el *imperium* proconsular del Emperador—transformación y sucedáneo de su *imperium* consular anterior—se extendería tanto a las provincias senatoriales como a las otras. El Emperador posee, pues, en ellas, un derecho de investigación eminente, que, llegado el caso, se traduce en una intervención más o menos discreta en la elección de gobernadores y, en el terreno jurídico, por el ejercicio permanente del derecho de apelación.

El problema del gobierno del Mundo se presenta, pues, desde el origen, con doble faz: una, política, y otra, administrativa. La fase política, ante todo. El Imperio es una monarquía militar, y, a pesar de todas las apariencias, su fuerza residirá en el ejército. Es la acción, descubierta o latente, del ejército la que impulsará gradualmente al régimen imperial por la vía del despotismo militar. Magistrado supremo en Roma, en calidad de «primer ciudadado», de *princeps*, y, como tal, sumiso, teóricamente al menos, al mandato de la ley, el Emperador es, en las provincias, el gran jefe militar—el *imperator*—y, en Egipto, el heredero de los Faraones—el Rey. Procedente de las provincias, la noción de Cesarismo integral acabará por imponerse en Roma y en Italia mismo. Ese día se habrá transformado con ello el sistema del Principado, y sin esperanza de retorno. Esta compleja situación crea para el poder imperial un

peligro permanente, que agrava aún más la ausencia del principio hereditario. Ya se verán las desastrosas consecuencias de ello en el siglo III; pero los primeros síntomas del peligro, inherente al régimen mismo, no esperaron esta época tardía para manifestarse. Ya el fundador de la monarquía militar, César mismo, había tenido, en dos ocasiones, que luchar con peligros de este género. A fines del 49, la novena legión se sublevó en Placencia. Dos años más tarde se verifica el regreso de las legiones de Farsalia, capitaneadas por Antonio, a Italia, descontentas por no haber recibido las distribuciones de tierras y de dinero prometidas antes de la batalla. Desde Asia, César les ordena dejar la Campania y pasar a Sicilia. El enviado de César, P. Cornelio Sila, que ha comunicado la orden, es depuesto sin otra forma de proceso. Luego, después de haber ahorcado a dos pretorianos, Cosconio y Galba, las legiones sublevadas marchan sobre Roma y ocupan el Campo de Marte. Unicamente la intervención personal de César, apoyada en la oportuna invocación de «Quirites», pudo terminar la insubordinación. En el 14 después de Jesucristo, a raíz de la muerte de Augusto, ocurre la doble insubordinación de los ejércitos de Panonia y de Germania, y el intento de usurpación, amenaza que sólo la lealtad de un Germánico logra conjurar. En 41 se proclama a Claudio por los pretorianos y, al año siguiente, se subleva el legado de Dalmacia, L. Arruncio Camilo Escriboniano, que solivianta las tropas contra el nuevo elegido. ¿Podía suprimirse el peligro militar? No había que pensar en ello.

El mal nace del régimen mismo y durará tanto como él. Al menos, es posible atenuarlo pidiendo al poder civil el necesario contrapeso. Pero, esta «fachada civil» sin la que, so pena de muerte, no puede pasar el Imperio, sólo puede conferirla el Senado, único órgano tradicional que ha sobrevivido al inmenso naufragio de la República. En esta

necesidad ineluctable es donde se precisa buscar una de las causas principales de la política conservadora de Augusto y de cierto número de sus sucesores.

Viene luego la fase administrativa. Adhesión al régimen tradicional de la ciudad, falta de personas en razón de su limitación numérica, interés egoísta de casta que repugna la ampliación de un monopolio fructuoso, en fin, la oligarquía no había querido jamás—y lo pudo haber querido más de lo que habría podido—crear los medios de acción administrativos y militares—el funcionarismo y el ejército—que exigían simultáneamente el gobierno, la defensa y la explotación del mundo mediterráneo. Así, la República, no legaba al Imperio, desde el punto de vista administrativo, más que una organización rudimentaria y un instrumental de ocasión. Un poder central impotente y mal servido, ningún órgano de transmisión, y en todos los grados de la jerarquía, un personal insuficiente y mal preparado para su cometido. El mundo romano, en una palabra, carecía de los organismos que exigían sus necesidades. El Imperio, para satisfacerlas, iba a verse gradualmente impulsado por las vías de una creciente centralización de tipo helenístico y, particularmente, egipcio, que no podía realizarse más que en detrimento del Senado y del sistema administrativo pasado, es decir, de la tradición nacional romana. La evolución terminó en el Bajo Imperio, por el triunfo de la fórmula cesariana, con la doble forma de monarquía absoluta y centralizada. Pero, no seamos víctimas de las apariencias ni de los rótulos. Desde el principio del Imperio, con el modesto aspecto del Principado, el Estado romano tiene un amo. Augusto, en virtud de necesidades superiores, ha creído de su deber romper con el sistema cesáreo; estas mismas necesidades lo obligan a mantener su espíritu. De hecho, él es tan poderoso como tres siglos más tarde lo serán un Diocleciano o un Constantino. La única diferencia

radica en la forma. Los primeros emperadores, a la vez por política general y por prudencia personal, se esfuerzan en disimular su poderío; los últimos se complacen en exponerlo. No hay un amo más; sólo habrá un equívoco menos.

Inteligencia cultivada y natural práctico, Augusto había pensado sabiamente que a cada día debe bastarle su afán, y emplazó al tiempo para perfeccionar su obra. La paz, el orden, un programa, una mente, una voluntad, tal es el don de venturoso advenimiento que el régimen imperial ofrecía al Mundo.

Los grandes problemas están planteados. A los hombres, que durante cinco siglos se sucederán en el Imperio, les corresponde hallar la solución necesaria.

IV.—El emperador: honores y poderes

Los nombres y los títulos.—La dignidad de *Princeps*, función legal, que convierte a su titular en el primero de los ciudadanos, pero que, en virtud de su definición misma, es un ciudadano sometido a la ley como los demás, se traduce en lenguaje oficial por un titular complejo, aunque preciso, cuyo formulario nos han conservado las inscripciones y las monedas. Dos elementos esenciales hay que distinguir aquí: los nombres y los títulos.

a) *Los nombres.*—El primero es el de *imperator*, término que caracteriza en el príncipe al posesor del *imperium*, —*imperium* consular antes del 23, *imperium* proconsular, desde esta fecha,—bajo su triple aspecto civil, militar y jurídico. El vocablo, empleado ya en este sentido como cognomen por César y, primitivamente, por Augusto, se convierte después en un prenomen genérico que reemplaza al

prenomen individual, y, con este valor, ocupa el primer lugar de la nomenclatura oficial (1).

Caesar.—*Caesar* es, primitivamente, un simple nombre de familia, cognomen particular privativo de la *gens* Julia, que éste, naturalmente, conserva al llegar al Imperio y que se transmite por parentesco o por adopción hasta Calígula. Desde entonces la palabra cambia de carácter. La posesión del poder supremo por la *gens* Julia durante cerca de un siglo ha hecho de él un símbolo inseparable del poderío imperial. Claudio, el primero de los emperadores extraños a la familia, lo adopta para sí, y sus sucesores lo usan regularmente, después de él. Desde Adriano, este cognomen imperial recibe una nueva aceptación; se confiere al presunto heredero y es la marca oficial de su dignidad y de su designación para el Imperio.

Augustus.—*Augustus* es sobrenombre de naturaleza religiosa, que eleva al Emperador por encima de la Humanidad y le confiere un carácter sagrado. Largo tiempo indivisible, será separado por primera vez en 161, cuando, por extensión del sistema de la colegialidad, dos emperadores, Marco Aurelio y Lucio Vero, revestirán sobre el mismo pie de igualdad, la dignidad imperial.

b) *Los títulos.*—Entre los títulos, unos traducen la realidad material del poder y son la base misma de la autoridad imperial: la potestad tribunicia, a la vez permanente y anual después del acta constitucional del 23, cuya numeración corresponde al número de las renovaciones y, por consiguiente, de los años de reinado; y el pontificado máximo que Augusto posee desde el 12, y sus sucesores desde el comienzo de su reinado o poco menos. El Emperador puede también regir a su albedrío algunas de las antiguas magistra-

(1) Conviene, pues, no ver en este título de *Imperator*—como recientemente se ha hecho aún LXXI—un equivalente y un simple recuerdo de las salutaciones imperiales.

turas republicanas y ostentar oficialmente sus títulos: este es el caso para el consulado y para la censura, esta última, solamente en dos ocasiones (Claudio en 47-48, Vespasiano, con su hijo Tito, en 73-74).

La segunda serie de los títulos imperiales es puramente honorífica: *imperator* seguido de una cifra, indica el número de salutaciones imperiales de que el Emperador ha sido objeto; *pater patriae*, padre de la patria, título cuya concesión es generalmente tardía.

El Emperador no es solamente un dueño, es decir, un hombre inmensamente superior a todos los demás; sino que se eleva por encima de la condición humana y tiende a convertirse en un dios y se le rinden los honores debidos a la divinidad.—Este culto imperial comprende dos elementos principales, según se dirijan al Emperador difunto o al viviente. Después de su muerte, el Emperador puede ser proclamado *divus*, es decir, si no dios en el complejo sentido de la palabra, a lo menos hombre divinizado. Este título se le confiere por la apoteosis, y el Senado, representante legal del pueblo romano, sentencia respecto a este punto, con toda soberanía. La promoción a la categoría de *divus* entraña cierto número de honores, especialmente un templo y un culto, servidos por sacerdotes especiales designados con el nombre del difunto, los flamines, y a veces, además, por un colegio religioso suplementario, los *sodales*.

Candidato eventual a la divinización, el Emperador, en vida, es también objeto de honores especiales, particularmente de un doble culto provincial y municipal que lo parangona con los dioses.

Los poderes.—La potestad tribunicia.—Después de la forma, el fondo; después de los honores, las realidades. El poder imperial, tal como Augusto lo ha organizado con la forma del Principado, por etapas constitucionales suce-

sivas, y legado a sus sucesores, reposa sobre tres elementos esenciales y permanentes: la potestad tribunicia, el *imperium* proconsular y el pontificado máximo.

El Emperador no es tribuno de la plebe, pues, en su calidad de patricio, sea por nacimiento (Augusto y la dinastía Julio-Claudia), sea por concesión (todos los emperadores desde Vespasiano), no puede serlo; pero está revestido de la potestad tribunicia y la posee con carácter vitalicio. Esta primera base del poder imperial hace del Emperador el heredero de los antiguos tribunos y le confiere el conjunto de las prerrogativas materiales y morales tradicionalmente inherentes a la función.

Los tribunos habían sido creados para ser los jefes y los representantes supremos de la plebe; también la ley sagrada los había investido, en el ejercicio de sus atribuciones, de garantías excepcionales. Su función principal, su verdadera razón de ser era el derecho de socorro (*auxilium*), que se traducía en la práctica en la forma concreta de la intervención (*intercessio*), al principio individual y material y muy pronto colectiva y moral. El mismo derecho de intervención hallaba su garantía en la inviolabilidad tribunicia, que reposaba sobre una doble base política y religiosa; el tribuno tenía un carácter sacrosanto y quienquiera que osase poner la mano sobre él quedaba a merced de los dioses infernales y expulsado, sin otra forma de proceso, de la sociedad de los hombres. Poseía, en fin, el derecho de arresto (*prehensio*) frente a los magistrados de la ciudad, medio seguro y expeditivo de hacerse justicia por sí mismo. Función de oposición en su forma original, el tribunado no había tardado en entrar en el sistema de las magistraturas romanas y había adquirido por esta adaptación una nueva serie de derechos legales: convocatoria y presidencia del Senado y de los comicios, lo que había venido a completar, no sin contradecirlas, a veces, sus prerrogativas anteriores.

El tribunado republicano, por sólida que fuese su armazón constitucional, no debía su fuerza únicamente a la extensión y a la complejidad de sus atribuciones legales. Los recuerdos del pasado más lejano, la ascendencia ilustre de sus representantes, los Licinio Estolo, los Gracos, los Drusos, rodeaban a la vieja magistratura popular de un prestigio inmenso, del que, los herederos de la democracia, convertidos en jefes del Estado, trataban cuidadosamente de conservar el beneficio y explotar las ventajas.

Todos estos privilegios tradicionales los recoge el Emperador : intercesión tribunicia contra las decisiones del Senado o de los magistrados, carácter sacrosanto que será la salvaguarda suprema de la dignidad y de la persona imperiales, derecho de arresto, derecho de convocar y de presidir el Senado, de formular en él proposiciones ya orales, por sí mismo o por un representante, ya escritas, leídas por un magistrado, generalmente, un pretor. Estas proposiciones gozan de un turno de favor y deben, en cuanto son formuladas, colocarse automáticamente a la cabeza de la orden del día. El número de proposiciones orales es ilimitado ; el de las proposiciones escritas, fijado al principio, en una por sesión, crecerá a continuación y variará según los emperadores : tres bajo Probo (*jus tertiae relationis*), cuatro (*jus quartae relationis*) bajo Pértinax ; cinco (*jus quintae relationis*) bajo Marco Aurelio y Severo Alejandro ; derecho, en fin, de convocar, de presidir los comicios y de someterles proyectos de ley.

Tal es el conjunto de las prerrogativas materiales y morales que el Emperador tiene de los antiguos tribunos y que él ejerce a título de su potestad tribunicia. Pero estos derechos no se contenta con recogerlos pasivamente. Los ha transformado y les ha dado una nueva extensión, libertándolos de las trabas legales anexas tradicionalmente a la función. El ejercicio de la autoridad tribunicia, era, bajo la

República, objeto de una triple limitación. Limitación en el tiempo: la función del tribuno era anual, y su reelección inmediata, si no ilegal, al menos, desde el punto de vista constitucional, muy discutible. Limitación en el espacio: los poderes del tribuno no se ejercían más que en la ciudad de Roma y la zona constitucional de los 1,000 pasos. Limitación, en fin, por la existencia de la colegialidad: el colegio de los tribunos contaba diez miembros, provistos todos del derecho de intercesión de unos frente a otros y colocados en un pie de igualdad absoluta. Pero, esta triple limitación, deja de conocerla la potestad tribunicia imperial. Con la forma que le han dado las actas constitucionales del 36 y del 23 a. de J. C., la prerrogativa imperial es de por vida, se ejerce en todo el Imperio, y, superior por esencia a la de los tribunos, está exenta de su intervención.

El Emperador toma, alguna vez, colegas en el ejercicio de su potestad tribunicia; tal será, bajo Augusto, el caso de Agripa y de Tiberio; pero son asociados subordinados, cuya competencia es de grado inferior y, por otra parte, herederos designados a la dignidad imperial, circunstancias que apartan incluso la posibilidad de un conflicto. De hecho, por la extensión anormal de la función, por su carácter permanente y vitalicio, por el aumento de autoridad que presta a sus otras funciones, el Emperador es un tribuno como no lo ha visto jamás el mundo romano. Las ventajas, sin los inconvenientes ni las lagunas, todo el camino recorrido del viejo tribunado a la nueva potestad tribunicia, puede resumirse en esta fórmula.

El imperio proconsular.—El *imperium*, en la época republicana, representaba lo esencial del poder de los magistrados (dictadores, cónsules, pretores) y de los promagistrados (procónsules y propretores): compartía a la vez la administración civil del territorio, el mando de las tropas, el ejercicio de la justicia, en una palabra, el conjunto de las

atribuciones civiles, militares y jurídicas. En el último siglo de la República, esta concepción tradicional sufrió, con lo hecho por Sila, una modificación capital. Los magistrados de Roma, cónsules y pretores, fueron reducidos a funciones puramente civiles y de hecho estrictamente italianas, mientras que los promagistrados, gobernadores de provincia, conservaban, con el *imperium* completo, su situación anterior. De este *imperium* proconsular es de donde el Emperador, después de haber dejado el *imperium* consular que poseía en forma ininterrumpida desde el 31, se convirtió definitivamente, por el acta constitucional del 23, en su heredero y beneficiario.

El poder proconsular imperial, cuyo prenomen de *imperator* (1), símbolo del mando militar superior, representa en el formulario imperial la expresión concreta, reposa, pues, sobre el antiguo *imperium* republicano; pero, a ejemplo de la potestad tribunicia, es un *imperium* reforzado a la vez y desembarazado de las trabas que limitaban su acción. El *imperium* proconsular de la República estaba doblemente limitado, en el tiempo y en el espacio. Cada uno de los gobernadores de provincia lo poseía únicamente en la extensión de su gobierno. Los gobernadores de provincias consulares, por una parte, y de provincias pretorianas, por otra, tenían un *imperium* igual y simultáneo. Ninguno de ellos lo ejercía fuera de su gobierno, especialmente en Italia, resorte de competencia puramente civil reservado desde Sila a la administración exclusiva del Senado y de los magistrados de la ciudad. El *imperium*, en fin, era de corta duración, un año, salvo prórroga de funciones, o, por lo contrario, de llamamiento anticipado. Esta doble limitación cae desde el último siglo de la República, y se constituye gradualmente una forma superior de *imperium*, el *imperium in-*

(1) A propósito de la teoría sostenida recientemente por D. Fayden, LXXI, véase anteriormente, pág. 281, nota 1.

finitum majus, precedente sobre el cual el acta constitucional del 23 a. de J. C. modelará el *imperium* proconsular de los nuevos jefes del Estado.

El *imperium* proconsular imperial, así concebido, se presenta con dos rasgos fundamentales : es completo y es universal. En primer lugar, es completo, a la vez, civil, militar y jurídicamente. En el dominio particular del príncipe, en las provincias imperiales, es donde se nos presenta en su forma más perfecta. El gobernador, el legado que ejerce por delegación el *imperium* proconsular, del Emperador, es allí a la vez funcionario civil, general en jefe y gran juez. El administra el territorio, tiene la dirección de la hacienda (reparto de impuestos, centralización de ingresos, ordenamiento de gastos), de los servicios de subsistencias, de los trabajos públicos, de las postas e interviene en el funcionamiento del régimen municipal en las diversas ciudades. El manda las fuerzas de mar y de tierra, y, llegado el caso, las conduce contra el enemigo. En lo criminal, en virtud del derecho de espada (*jus gladii*), posee derecho de vida y muerte sobre todos los habitantes de la provincia. En lo civil, juzga todas las causas que se salen de la competencia de los magistrados municipales, salvo, en uno y otro caso, apelación eventual al Emperador.

En segundo lugar, el *imperium* proconsular imperial es universal. El dominio tradicional del poder proconsular son las provincias ; así el Emperador gobierna las provincias de su lote, las provincias imperiales, en calidad de procónsul y, con este título, los gobernadores y los legados no son más que sus lugartenientes. Pero en virtud del acta constitucional del 23 antes de Jesucristo, las provincias senatoriales, a pesar de su organización autónoma, Italia, y Roma mismo, a despecho de la ficción que continúa haciendo de ellas el dominio de la ciudad y el campo de acción de los magistrados anuales, están, también ellas, sometidas al *imperium*

proconsular imperial. Italia y Roma pierden de hecho el carácter de territorios desarmados (*inermes*). En Roma hay una fuerte guarnición (cohortes pretorianas, urbanas, de vigilancia, diversos destacamentos) y, fuera de la capital, tropas en Italia (cohortes pretorianas, flotas de Misena y de Rávena) de las que el Emperador es el jefe supremo. Numerosos funcionarios (prefectos del pretorio, de la ciudad, de la anona, de los vigilantes, comisiones ejecutivas) dependen allí directamente de su autoridad. En lo criminal y en lo civil, en primera instancia o en apelación, es, o a lo menos puede serlo a su antojo, el gran juez.

La realidad es, pues, idéntica por todas partes; pero las apariencias son diversas, contraste que no debe sorprender y cuya explicación es fácil de encontrar. En sus provincias propias, el Emperador tiene las manos libres y puede, sin riesgo alguno, obrar como dueño absoluto. En las provincias senatoriales, por lo contrario, en Italia y, sobre todo, en Roma, donde subsisten los poderes tradicionales del Senado y de los magistrados, donde sobreviven tantos recuerdos republicanos, tiene, al menos en la forma, que atenerse a un cierto número de precauciones. Este prudente cuidado en el ejercicio de su *imperium* proconsular se manifiesta de diversas maneras. Primeramente, en los títulos imperiales. En Italia, durante los dos primeros siglos, el título de procónsul no figura jamás en los documentos oficiales. No aparecerá hasta Septimio Severo, representante de un nuevo espíritu. En el ejercicio de su autoridad, el Emperador usa ciertos arreglos frente a los poderes tradicionales, Senado y magistrados, y se dedica a disimular, bajo el velo de las supervivencias, la necesidad de una evolución administrativa hecha ya inevitable. En fin, última precaución, que no es la menos sintomática: Augusto no acepta el *imperium* más que a título temporal y por un período estrictamente limitado, diez años en el 27, cinco años en el 18, cinco años en

el 3 después de Jesucristo, y diez años más en el 13, año que precedió a su muerte.

Estas diversas limitaciones—prórroga periódica del *imperium* proconsular, autonomía de las provincias senatoriales, privilegios de Roma y de Italia—se esfumarán gradualmente, la primera, desde el advenimiento de Tiberio; las otras dos, durante el curso de la crisis del siglo III y, salvada por milagro, la potencia imperial volverá a hallarse, sola, en pie, en medio de las dispersas ruinas de un pasado condenado al olvido.

El pontificado máximo.—La tercera de las grandes bases de la autoridad imperial, después de la potestad tribunicia y del *imperium* proconsular, es el pontificado máximo, *pontifex maximus*. Con este título, soberano pontífice, tiene la presidencia de la Iglesia oficial y resucita en su persona uno de los privilegios más altos de la vieja realeza romana, la potente unión del poder temporal y del poder espiritual y del altar y del trono. César había sido elegido soberano pontífice desde el 63 antes de Jesucristo y siguió siéndolo hasta su muerte, fecha en que el cargo pasó a Lépido, al colega de Octavio y de Antonio en el triunvirato. A pesar de su fracaso político ulterior, Lépido no dejó de conservarlo hasta su muerte, en el 12 antes de Jesucristo. Augusto heredó la función y el pontificado máximo permaneció, desde entonces, unido inseparablemente a la dignidad imperial. Conforme a la tradición republicana, Augusto había sido nombrado también, en representación de los comicios sacerdotales (cuerpo electoral de diez y siete tribus sacadas por sorteo), por designación del colegio de los pontífices. Cuando Tiberio transfirió las atribuciones electorales de los comicios al Senado, el derecho de proposición para el pontificado máximo pasó a esta asamblea, salvo la pura formalidad de la ratificación por el pueblo.

La concesión del pontificado máximo, por lo menos,

en el primer siglo, resulta de un acta constitucional distinta y posterior a la de las demás prerrogativas imperiales. Este es también el caso de los Flavios. Más tarde, esta particularidad desaparece y el Emperador recibe en bloque, desde su advenimiento, el conjunto de los poderes que componen su potestad, lo mismo el pontificado máximo como los demás.

El colegio de los pontífices, el primero en dignidad de los grandes colegios sacerdotales romanos, que, según la tradición, remonta sus orígenes a los mismos de la ciudad, era el depositario de las tradiciones religiosas de Roma, el guardián oficial de la religión nacional. El depósito y la interpretación del derecho religioso, la fijación del calendario, la consagración de los edificios públicos y privados, el sostenimiento de los cultos de las divinidades ciudadanas (Vesta, los Penates, la tríada capitolina) eran de su competencia. Estas atribuciones comunes a todos los miembros, se concentraban más particularmente en la persona de su presidente, el soberano pontífice, sucesor de los antiguos reyes, a la vez como presidente del colegio y como jefe religioso de la ciudad. En su cualidad de soberano pontífice, a más de la autoridad moral y del prestigio secular inherentes a la función, el Emperador ejerce cierto número de atribuciones precisas. Intervención, ante todo, en el nombramiento de los sacerdotes. Estos, en la época republicana eran elegidos, ya por el pueblo—este era el caso de los cuatro grandes colegios, pontífices, augures, quindecenviros, *sacris faciundis*, y feciales—ya elegidos por cooptación, por ejemplo, los arvales; ya, en fin, nombrados directamente por el soberano pontífice. El Emperador, a título de soberano pontífice, interviene en el nombramiento de unos y de otros. Para los primeros, recibe un derecho de presentación, hasta para proponer mayor número de existentes, el equivalente de su derecho de recomendación a las magistraturas que corresponde en la práctica, sobre todo, desde Ti-

berio, a un derecho de elección pura y simple. Para los segundos, el Emperador, que forma parte de todos los sacerdocios y que introduce en ellos, a su antojo, los miembros de su familia, tiene los medios legales de representar un papel decisivo. En fin, él nombra directamente toda una serie de sacerdotes : los quince flamines, los tres más importantes de entre ellos (flamines de Júpiter, de Marte y de Quirino) por representación del colegio de los pontífices, el rey de los sacrificios, los salios, los pontífices inferiores, los sacerdotes de ciertas ciudades latinas (Lavinium, Alba, Cenina, etc.) y preside el nombramiento de las Vestales. El Emperador posee aún una serie de poderes administrativos en materia religiosa : legiferante (derecho de edicto, derecho de consulta, reglamentos relativos a la interpretación del derecho religioso), jurídico (jurisdicción sobre los sacerdotes que él nombra y sobre las Vestales, de quienes, a título de jurisdicción doméstica, es tutor y juez), y financiero : el Emperador tiene la administración del tesoro pontifical, caja religiosa central, alimentada, sobre todo, por el producto de las multas y de las Vestales muertas sin testar.

De todas las grandes dignidades afectas a la función imperial, el pontificado máximo es la última que ha permanecido indivisible. En 161 después de Jesucristo, Marco Aurelio y Lucio Vero, revisten, en pie de igualdad, el poder imperial, excepción hecha del pontificado máximo, título que ostenta y responsablidad que asume el primero de estos emperadores. El mismo caso es el de Septimio Severo y de sus dos hijos, Caracalla y Geta. Solamente en el umbral de la anarquía militar, al advenimiento de Pupieno y Balbino, en el 238, la prerrogativa religiosa será, por primera vez, igualmente atribuída a los dos colegas, y, establecido el precedente en esta circunstancia, se convertirá en regla para los últimos siglos del Imperio.

Las prerrogativas complementarias y la ley de investi-

dura.—La potestad tribunicia, el *imperium* proconsular, que confieren al Emperador atribuciones políticas y militares, y el pontificado máximo, que le asegura la autoridad moral y religiosa, eran los tres elementos fundamentales de la dignidad imperial. Por los dos primeros, el Emperador encarna en forma permanente la alianza de la democracia y del poder militar de donde ha surgido el Imperio. Por el tercero renueva, tradición rota al advenimiento del régimen republicano, la antigua unión del altar y del trono. Pero si estos elementos de potestad eran los principales, no eran los únicos. El cuadro se completa con dos series de prerrogativas complementarias. 1.ª, las que resultan o de funciones especiales permanentes—el Emperador es príncipe del Senado, *princeps Senatus*, y miembro de todos los colegios religiosos—o de la gestión excepcional y temporal de antiguas magistraturas republicanas, tales como el consulado y la censura, y 2.ª, cierto número de otras que no entran legalmente en ninguna de las categorías precedentes o que no habían podido agregarse a ellas más que a costa de un esfuerzo más o menos grande y cuya atribución al Emperador exigía en consecuencia ser legitimada por disposiciones constitucionales precisas: en el dominio de la política exterior, el derecho de paz y de guerra; en el de la política interior, el derecho de presentación a las magistraturas con obligación de elegir los candidatos propuestos—prerrogativa que, llegado el caso, puede ir hasta el nombramiento directo, como en el 7 después de Jesucristo, en que, por razón de graves alteraciones, Augusto designa por sí mismo todos los magistrados—derecho de conceder la ciudadanía, de fundar colonias y de acuñar moneda. Todos estos derechos, salvo el de presentación, que era una innovación del Imperio, pertenecían, en la época republicana, a la competencia del Senado y del pueblo. Por otra parte, desde los últimos siglos de la República, los promagistrados, por delegación expresa o por

pura usurpación, habían gozado con frecuencia de ellos. Faltaba, pues, regularizar estas prácticas, y otorgarlas legalmente al nuevo jefe del poder ejecutivo, el Emperador.

El Emperador, el «primero de los ciudadanos», *princeps civium*, según la teoría oficial del régimen imperial, es el representante autorizado y legítimo del pueblo romano, que se ha desprendido en su favor de la suma de estos derechos.

«La voluntad del *princeps* tiene fuerza de ley, escribe el jurisconsulto Ulpiano (1), pues, en virtud de la *Lex Regia*,... el pueblo... le transmite todo su *imperium* y toda su *potestas*,—*utpote cum lege regia... populus in eum omne suum imperium et potestatem conferat.*»,

Texto que se halla, con una ligera variante, en el Código de Justiniano (2):

«En virtud de la ley antigua, que se llamaba *regia*, todo el derecho y toda la *potestas* del pueblo romano han sido transferidos a la *potestas* imperial,—*lege antiqua quae regia nuncupabatur, omne jus omnisque potestas populi romani in imperatoriam translata sunt potestatem.*»

Esta transferencia no es ni tácita ni hija de la casualidad; se opera según reglas precisas y un procedimiento constitucional regular. Pero las modalidades de esta concesión son diferentes para los primeros emperadores, creadores del sistema, y sus sucesores, que hallan los precedentes creados y el régimen asentado sólidamente. Augusto, como antes de él César, ha recibido sus poderes en una forma gradual y por una serie de actas constitucionales sucesivas. Tiberio, asociado en vida de su predecesor a la autoridad imperial, posee ya, anteriormente a su advenimiento, la potestad tribunicia y el *imperium* proconsular. El Senado no tendrá ya, después de la muerte de Augusto, más que conferirle los poderes complementarios que le faltan, por ejemplo, el pontificado máximo. La situación del tercer empe-

(1) Ulp., *Institut.*, I (en el *Dig.*, I, IV, *pr.*), v. *Institut.*, I, 2, 6.—(2) *Cód. Just.*, I, 17, 1, 7.

rador, Calígula, es muy otra. Tiberio, sin duda, lo designó en su testamento como heredero suyo; pero, simplemente, a título privado, y, de hecho, Calígula, cuando toma el poder, no está revestido aún de ninguna de las prerrogativas fundamentales inherentes al ejercicio de la autoridad imperial, especialmente ni de la potestad tribunicia, ni del *imperium* proconsular. Estas atribuciones, probablemente desde Calígula, ciertamente desde Vespasiano, son conferidas al nuevo soberano a su advenimiento, y en bloque, método infinitamente más expeditivo que la concesión gradual, por un acta constitucional especial y global, la ley de investidura, votada por el Senado en forma de un senadoconsulto y sometida después a la ratificación de los comicios. Este procedimiento oficial se mantendrá aún en el siglo III, es decir, en una época en que el poder electoral de los comicios no será ya más que un lejano recuerdo, y en que el voto por el pueblo, en la forma simplista de la aclamación, se reducirá a una pura formalidad. Una sola de las prerrogativas imperiales, en razón de su naturaleza especial, está excluída de esta concesión global, el pontificado máximo que, hasta fines del siglo primero, se confiere al Emperador, no el día de su advenimiento, sino poco después, por lo cual es objeto de una investidura religiosa particular.

La ley de investidura, fórmula oficial del régimen constitucional imperial, nos es conocida, al menos en forma fragmentaria, por un documento epigráfico relativo al advenimiento de Vespasiano (1). Los restos del gran naufragio de la historia constitucional del Imperio son demasiado raros para que no se tenga interés en reproducir aquí este texto excepcional.

«... [Séale permitido (a Vespasiano) declarar la guerra] y concertar tratados con quien le plazca, así como esto le ha sido permitido

(1) C. I. L., VI, 930.

al divino Augusto, a Tiberio Julio César Augusto y a Tiberio Claudio César Augusto Germánico.

Séale permitido, también, presidir el Senado, someterle proposiciones, separar las que sean hechas por otros, hacer votar senadoconsultos, ya consultando individualmente a los senadores, ya, simplemente, ordenando a los que aprueben que se coloquen a un lado y, a los que sean de otra opinión, a otro, como le ha sido permitido al divino Augusto, a Tiberio Julio César Augusto, a Tiberio Claudio César Augusto Germánico.

Igualmente, cuando según su deseo, su iniciativa, su orden, ha convocado al Senado por su representante o por él mismo en persona, todo cuanto allí se haga sea tenido por válido y regular, absolutamente como si la asamblea senatorial hubiese sido convocada y tenida conforme a la ley.

Que todo candidato que pretenda una magistratura ordinaria, un cargo que confiera ya la *potestas*, ya el *imperium*, una magistratura extraordinaria especial, que el emperador haya recomendado al pueblo o al Senado, o a quien haya dado o prometido su sufragio, sea elegido extraordinariamente.

Séale permitido reducir y ensanchar los límites del Pomerium cuando lo juzgue útil al bien de la República, así como ha sido permitido esto a Tiberio Claudio César Augusto Germánico.

Que tenga el derecho y el poder de realizar todos los actos que crea útiles a la República y dignos de la majestad de las cosas divinas y humanas, públicas y privadas, así como le ha sido permitido al divino Augusto, a Tiberio Julio César Augusto, a Tiberio Claudio César Augusto Germánico.

Que el emperador César Vespasiano sea relevado de la observancia de las leyes de que el divino Augusto, Tiberio Julio César Augusto, Tiberio Claudio César Augusto Germánico, han sido formalmente dispensados y que todo cuanto estos emperadores han tenido derecho a hacer, en virtud de cualquier ley o disposición legislativa, el emperador César Vespasiano tenga, también, derecho a hacerlo.

Que todas las actas, hechos, decretos y órdenes emanados del emperador César Vespasiano Augusto y que todo cuanto se haya realizado en virtud de su mando o por cualquiera de sus delegados, anteriormente al voto de la presente ley, sea todo ello tenido por justo y ratificado como si ello hubiese sido hecho por orden del pueblo o de la plebe.

Sanción

Si alguien, conforme a esta ley, ha hecho o acaba de hacer algo que sea contrario a las leyes, disposiciones, plebiscitos o senadoconsultos, o si, por lo contrario, conforme a esta ley, no hubiese hecho todo lo que debería haber hecho en virtud de una ley, disposición, plebiscitos, o senadoconsulto, no siendo en perjuicio suyo. Que por esta causa no le sea hecho cargo alguno respecto al pueblo. Que nadie pueda obtener contra él ni acción ni juicio y que ninguna autoridad permita que se inicie contra él causa alguna por este motivo.»

El documento, en la forma fragmentaria en que ha llegado hasta nosotros, menciona especialmente el derecho del Emperador para imponer sus candidatos a los electores, por vía de recomendación (artículo 4.°)—bajo Augusto y Tiberio el consulado queda aún excluído; más tarde, de hecho, seguirá la ley común,—de ampliar, cuando lo juzgue prudente, los límites del *pomerium* urbano (artículo 5.°), y de concertar los tratados que le plazcan (artículo 1.°). En fin, medida de precaución jurídica y cuidado supremo de legalidad, dos artículos de la ley apuntan a los olvidos eventuales o a las lagunas posibles. El artículo 7.° desliga al Emperador de todos los actos legislativos, leyes o plebiscitos de que han estado desligados sus predecesores y le autoriza a hacer todo lo que, en virtud de una ley o de una *rogatio*, estos últimos han tenido el derecho de realizar; y el artículo 6.°, más amplio aún, permite al Emperador realizar legalmente,

«... todos los actos que juzgue útiles al Estado, y dignos de la majestad de las cosas divinas y humanas, públicas y privadas.»

Todas las autorizaciones, todas las dispensas; es la omnipotencia de hecho, base real del poderío imperial, recibiendo la consagración oficial de la ley.

En fin, la potestad imperial, emanación del pueblo, halla su postrera y suprema consagración en un juramento especial que le prestan los habitantes del Imperio—incluso los ciudadanos romanos—cuya fórmula nos ha conservado la epigrafía (1). El documento se refiere a la provincia de Paflagonia, en Asia Menor, y se remonta al reino de Augusto, del año 3 antes de Jesucristo.

«En nombre del emperador César Augusto, hijo de Dios (Julio César), cónsul por décimasegunda vez, el año tres (de la provincia).

---

(1) Fr. Gumont, *Un juramento de fidelidad al emperador Augusto* XLVI, 1901, 26-45; v. W. Dittenberger, I. O., núm. 532, I. G. *ad R. Rom. pert.*, III, pág. 58, núm. 137, e I. L. S., 8781.

la víspera de las nonas de marzo, en Gangres, en (¿el ágora?), juramento prestado por los habitantes de la Paflagonia y por los romanos que negocian entre ellos.

Juro por Zeus, la Tierra, el Sol, todos los dioses y diosas, y por el mismo Augusto, ser favorable a César Augusto, a sus hijos y a sus descendientes todo el tiempo (¿de mi vida?) en palabras, acciones y en pensamientos, considerando como amigos a quienes ellos consideren como tales y mirando como enemigos a quienes ellos mismos juzguen tales; para (defender) sus intereses (juro) no escatimar mi cuerpo, ni mi alma, ni mi vida, ni mis hijos; sino afrontar en toda forma cualquier peligro para (proteger) lo que les pertenezca. Si yo me doy cuenta o si yo se que se habla, que se conspira o que se procede contra ellos (juro) denunciarlo y mostrarme hostil con quien hable, conspire u obre de tal suerte. Si ellos tienen a cualquiera por enemigo, (juro) perseguirlo y castigarlo por tierra y por mar con las armas y con el hierro.

Si uno sólo de mis actos es contrario a este juramente o no está de acuerdo con lo que yo he jurado, yo mismo me condeno en cuerpo y alma y vida y en la de mis hijos y en la de toda mi raza y mis bienes, al exterminio y al anonadamiento hasta mi postrera descendencia y las de todos los que de mí hayan salido. Y que ni la tierra ni el mar reciban los cuerpos de los míos ni de mi posteridad, y que no produzcan frutos para ellos.

En estos mismos términos todos (los habitantes del país) juran en los Augusteums (establecidos en los distritos?), sobre los altares de Augusto. De un modo semejante los facimonitas, que habitan la ciudad llamada hoy Neápolis, juran todos sobre el Augusteum del altar de Augusto.»

Semejante juramento era verosímilmente renovado al advenimiento de cada uno de los emperadores. El que concierne a Calígula (37 después de Jesucristo), mencionado para la Siria, por Josefo (1) y para Grecia, en una inscripción de Acrefia, en Beocia (2), ha llegado a nosotros duplicado, uno en latín—inscripción de Aritium (3) en Lusitania—y el otro en griego—inscripción de Asos en Tróade (4). He aquí la redacción del primero :

Juramento de los habitantes de Aritium.

«En mi alma y conciencia, juro ser enemigo de quienes yo sepa enemigos de C. César Germánico. Si alguien pone o ha puesto en peligro la salud de éste, no cesaré de perseguirlo con las armas en una guerra a muerte por tierra y por mar, hasta el día en que haya recibido su castigo. No consideraré a mis hijos más queridos que su

(1) Jos., *Ant. Jud.*, XVIII, 5, 3.—(2) I. G., VII, 2711.—(3) C. I. L., II, 172.—(4) Dit., *Sylt*³, 797.

salud. Quienes respecto a esto hayan abrigado intenciones hostiles, los consideraré como enemigos míos. Si a sabiendas falto o faltare a mi palabra, que a mí y a mis hijos, Júpiter bondadosísimo y grandísimo y el divino Augusto y todos los dioses inmortales, nos despojen de nuestra patria, de nuestra salud y de nuestros bienes.—El quinto día de los idus de marzo, en la ciudad de Aritium viejo, bajo el consulado de Cn. Acerronio Próculo y de C. Petronio Poncio Nigrino (11 mayo 37 antes de J. C.).»

El Emperador ejerce estos diversos poderes ya directamente—dirección de la diplomacia, mando eventual de los ejércitos de tierra y de mar, derecho de veto y de intercesión, convocatoria y presidencia del Senado—ya por vía de delegación en manos de órganos intermediarios de creación sucesiva—órganos de orden consultivo: Consejo imperial; órgano de transmisión: Cancillería; órganos de ejecución: ministros (prefecto del pretorio, director de la hacienda, director del patrimonio, director de la posta) u otros (prefecto de la ciudad, de la anona, de vigilancia, comisiones ejecutivas de las aguas, de edificios públicos, del Tíber y de los albañales de Roma; veeduría, consulares, *juridici*, correctores, en Italia; gobernadores imperiales—legados, propretores, prefecto de Egipto, procuradores *praesides*—en las provincias; personal financiero de todo orden y cuerpo de oficiales de todo grado)—que, en concurrencia con todos los órganos tradicionales de la ciudad—legislativos: comicios, Senado; o ejecutivos: magistraturas (consulado, pretura, edilato, tribunado, cuestura), y promagistraturas (gobernadores consulares o pretorianos de las provincias senatoriales)—representan el poder central y, en toda la extensión de la cuenca del Mediterráneo, encarnan su acción. Baste mencionar aquí esta doble serie de auxiliares del Emperador. Ya hablaremos más extensamente de ello a propósito de la administración imperial.

V.—El problema de la sucesión: teoría y práctica

El Principado reposaba legalmente en una delegación del pueblo romano; pero, en virtud del principio jurídico por el cual la soberanía podía delegarse, no enajenarse, los romanos no concebían esta delegación bajo la forma hereditaria y, conforme a este principio, el Emperador, revestido de una dignidad a la vez personal y vitalicia, no tenía derecho a transmitir su poder ni por herencia, ni siquiera por designación formal. La introducción brutal del principio de herencia al estilo oriental se halla, por ello, eliminada, y no hubiera sido factible, pues una herencia de este género, incomprendida o rechazada por la opinión pública, hubiese quedado inoperante y muerta. Y, no obstante, Augusto creía poder disponer de su sucesión; él mismo se consideró como heredero de César, y el juramento prestado al Emperador por los habitantes de la provincia de Paflagonia en el 3 antes de Jesucristo asocia expresamente al jefe del Estado a sus hijos y a los hijos de sus hijos. Esta cuestión de sucesión, por razón misma de las dificultades teóricas que levanta, fué una de las preocupaciones más graves del reino. Augusto resolvió el problema siguiendo su método favorito y, como en tantos otros, por un recurso. Si la Constitución le impedía nombrar su sucesor, al menos no le estaba prohibido emitir un voto, y proponer un candidato a los futuros sufragios del Senado. Todo consistía en que a este candidato le fuese asegurado el éxito, por adelantado. El Emperador aspiraba a este fin por medio de un doble procedimiento: la adopción y la asociación parcial al poder imperial. Tiberio, definitivamente escogido por Augusto para sucederle, se convirtió en su hijo adoptivo y tomó su nombre; además, fué sucesivamente asociado al ejercicio de las dos prerrogativas imperiales esenciales, la potestad tribunicia y el *impe-*

rium proconsular. La muerte de Augusto hizo de su heredero designado, de su asociado durante los últimos años de su reinado, el primer personaje del Imperio. En estas condiciones, era para el Senado cuestión obligada, y la elección del nuevo Emperador debía descender a la categoría de una pura y simple formalidad.

Toda esta política de Augusto, para burlar el principio inadmisible de la herencia, era tan ingeniosa en su idea directriz como en los medios empleados para realizarla. Pero ¿obtendría la única sanción que en su caso pudo contar, la del éxito? El acto decisivo que iba a representarse en el Senado después de la muerte de Augusto, ¿se desarrollaría según el escenario hábilmente preparado por el creador del régimen? El porvenir de toda la obra iba a jugarse.

Los historiadores que nos han relatado los comienzos del Imperio, Suetonio (1), Dión Casio (2) y, sobre todo, Tácito, al principio de los *Annales* (3), permiten reconstituir la escena en su conjunto y restituirle su verdadero carácter. Augusto muere en el 14 después de Jesucristo, en Nola, en Campania. Tiberio, al punto, en virtud de su *imperium* proconsular, da la contraseña a las cohortes pretorianas y escribe a los ejércitos provinciales para notificarles su advenimiento. En Roma mismo, los cónsules S. Pompeyo y S. Apuleyo le prestan juramento de fidelidad. Seyo Estrabo y C. Turranio, prefectos del pretorio y de la anona, el Senado, los soldados, el pueblo a su vez, hacen lo mismo en manos de los cónsules:

«En Roma, escribe Tácito (4) con su ruda franqueza, todo gira hacia la servidumbre, cónsules, senadores, caballeros, más falsos y más presurosos en proporción al esplendor de sus categorías.»

La pieza, hasta aquí, se desarrolla conforme al programa

(1) Suet., *Caess.*, *Tiberio*, 22-25.—(2) Dión Cas., LVII, 1-3.—(3) Tác., *An.*, I, 6-13.—(4) Tác., *An.*, I, 7.

trazado por Augusto. De hecho, Tiberio ha atrapado el poder y obra como Emperador.

Faltaba el Senado, a quien, en derecho, según el sistema del Principado mismo, pertenecía designar oficialmente el Emperador. Para el régimen sucesorial de Augusto, éste era el momento crítico. Tiberio convoca al Senado en virtud de su potestad tribunicia, no para proceder a la elección imperial, puesto que, únicamente, llevaba el edicto oficial de convocatoria,

«para consultar acerca de los honores debidos a su padre de cuyo cuerpo no se separaba (1).»

Se abre la sesión. Primeramente se lee el testamento de Augusto; luego, conforme a la orden del día, se arregla la cuestión de los honores fúnebres, y el Senado se disuelve. Hasta aquí, nada de la sucesión en el Imperio.

Después de los solemnes funerales del Emperador difunto, nueva sesión, que fué decisiva. Se comienza por liquidar el pasado concediendo a Augusto la apoteosis; luego, después de este preámbulo, se entra en el asunto principal, la investidura oficial del Emperador.

«Todos los ruegos, nos dice Tácito, se dirigen entonces a Tiberio (2).» Este «responde con vagos discursos acerca de la grandeza del Imperio y de su propia insuficiencia».

Todo el mundo esperaba la conclusión:

«El genio de Augusto, declara—es Tácito quien continúa hablando—era el único que podía abarcar todas las partes de tan vasto cuerpo. Llamado por este príncipe a compartir con él la carga de los negocios, él mismo había aprendido, por experiencia, cuán difícil y azaroso era llevarlo por entero. En un Imperio que contaba con tantos y tan ilustres apoyos, no era menester que todo reposase sobre una sola cabeza. La tarea de gobernar el Estado sería más fácil si varios trabajasen en ella de concierto (3).»

---

(1) TÁC., *An.*, I, 7.—(2) *Id.*, I, 11.—(3) *Id.*, I, 11.

No rehusa, pues, categóricamente tomar su parte del poder; pero deja comprender que prefiere no asumirlo por entero. En el fondo, queda en pie el equívoco y lo hace de intento.

Ante esta actitud enigmática, como era necesario terminar, prosigue el debate y la discusión arrecia. Los senadores que no se dejan engañar por la comedia representada por Tiberio, pero que, por otra parte, fingen no comprender, redoblan sus instancias:

> «Levantan las manos hacia las estatuas de los dioses, hacia la imagen de Augusto; abrazan las rodillas de Tiberio (1).»

Tiberio, entonces, en apoyo de sus declaraciones, manda que se lea el *Breviarium totius imperii*, escrito por la mano misma de Augusto, y, después de nuevas súplicas, acaba por declarar que

> «Si no puede soportar por entero el peso del gobierno, se encargaría, no obstante, de la parte que se le quiera confiar (2).»

Luego, precisa que el Imperio podría estar dividido en tres partes distintas que él enumera: Roma e Italia; los ejércitos, las provincias. Nuevas instancias del Senado en favor de la aceptación integral, seguidas de nueva negativa de Tiberio. Asinio Gallo, entonces, aturdimiento o más bien torpe adulación, pide a Tiberio que designe, al menos, la parte cuya carga consentirá aceptar, y luego, consciente de su falsa maniobra, revelada por el enfurruñado rostro de Tiberio, vuelve a la proposición de la aceptación total. Otros tres senadores, L. Arruncio, Q. Haterio, Mamercio Emilio Escauro, invocan sucesivamente el apoyo del precedente y renuevan la misma tesis:

> «¿Hasta cuándo, César, dejarás sin jefe a la República? (3).»

---

(1) *Id.*, I, 11.—(2) *Id.*, I, 12.—(3) *Id.*, I, 13.

pregunta Q. Haterio, y Mamercio Emilio Escauro declara esperar

«Que César no será inexorable a los ruegos del Senado, ya que no había opuesto su intercesión tribunicia a la deliberación que acababan de abrir los cónsules (1).»

Ante estas repetidas instancias Tiberio, sin dejar de aparentar que no quiere rendirse más que por fuerza y provisionalmente, acaba por aceptar y, a pesar de sus reservas, de un modo formal. El Senado, entonces, pasa a votación la proposición de los cónsules y, sin duda, por aclamación, confiere a Tiberio la investidura oficial del Imperio. Luego continúa la sesión y se habla de otra cosa. El cabo difícil está doblado. El heredero de Augusto había obtenido del Senado el voto de confianza y la investidura solemne que deseaba. El sistema sucesorio de Augusto salía victorioso de la prueba, último éxito que, para ser póstumo, no era ni menos meritorio, ni, sobre todo, menos durable.

---

(1) *Id.*, I, 13.

CAPITULO II

DEL PRINCIPADO AL «DOMINADO»

I.—Peligro militar y necesidades administrativas

Augusto, por la organización del Principado, había esperado hacer obra, si no definitiva—poseía demasiado buen sentido para creerlo—a lo menos, durable:

Bibliografía.—*Textos.*—Tácito, *Anales*, I, 6-XVI (hasta en 68); *Historias*, I-V (68-70); *Agrícola*; Veleyo Patérculo, II, 124-131 (Tiberio); Dión Casio., LVI, 31-LX (hasta en 46 d. J. C.); LXI-LXXX (en fragmentos de 47 a 229 d. J. C.; v. Jifilino, *Resumen*, 147-357, el reinado de Antonino falta casi completamente); Suetonio, *Doce Césares* (*Tiberio a Domiciano*); Herodiano, *Historia* (de 180 a 283 d. J. C.); *Historia Augusta, de Adriano a Caro y sus hijos* (las vidas de Filipo a Emiliano faltan; la de Valerio en fragmentos; Aurelio Victor, *de Caesaribus*, 2-38; *Epítome*, 2-38; Eutropio, VII, 11-IX, 18; Orosio, VI, 20-VII, 24; Zósimo, *Historia*, I; Zonaras, XI-XII, 30 Plinio el Viejo, *Historia natural*; Estacio ,*Silvas*, especialmente III, 3; Plinio el Joven, *Panegírico de Trajano*, *Cartas*.

Documentos jurídicos.—Textos diversos de juriconsultos, en el *Digesto* y constituciones imperiales, en el *Código Justiniano*.

Inscripciones.—C. I. L., II sigs., *passim*, especialmente en el tomo VI, 902-1115; 3749-3786; 31197-31380; v. I. L. S., 144-611; 8898-8927, *Lex Imperio Vespasiani*, C. I. L., VI, 930.

Monedas.—H. Cohen, IV, I, VI.

Obras principales.—XXI, 304-380; I, 76-187; VII, II, 1 (Tiberio a Vitelio); X, III, 216-230 (E. Kornemann); XXVI, 516-548 (R. Poehlmann); XXX, I, 249-885; VIII, II; VII, *passim*; IX, II, 207-317; III, 1-159; CXXIX; CXXVII; XXXI, 421-553; XIX, V y VII, 484-505; XVIII, I, 233-296; XI; CXXV *bis*; CXL; LXXXIII; LXXX; LVI; LXXVIII; XCIX; CXXII; LXVI; LXXIV; CXXI; LXXXII; CXXXVI; XC *bis*; LXXXVII; LXXXVIII; LXXIX; CXXXVIII; CXXXIX; especialmente p. 5-7; L. Homo, *L'empereur Gallien et la crise de l'Empire romain au III[e] siècle*, en XLVII, 113, 1913, 1-22; 225-267; XCIV; XCVIII; A. Rossenberg *Ein Dokument zur Reichsreform des Kaisers Gallienus*, en XXXVI, 55, 1920, 319-321.

«Séame permitido—declara él mismo en un edicto—(1) afirmar el Estado en una forma permanente de seguridad y obtener de esta obra el fruto que ambiciono, la reputación de ser el autor de su felicidad y, al morir, la esperanza de que el Estado quede constituido sobre las bases que yo le haya dado,—*mansura in vestigio suo fundamonta Reipublicae quae fecero.*»

Pero, en realidad, el Principado y la Constitución tradicional, con la parte preponderante que ésta dejaba al Senado, eran cosas inconciliables y, según la regla eterna, las necesidades del momento iban muy pronto a dar cuenta de la voluntad de los hombres.

El régimen personal, en sus orígenes, se hallaba en presencia de dos problemas contradictorios, un problema político, expresión misma del carácter militar inherente al nuevo sistema, y un problema administrativo nacido de las necesidades cada vez más imperiosas que imponía al Estado romano el gobierno del Mundo. Augusto, por la organización del Principado, había tratado de conciliarlas, e intentó resolverlas en la misma medida en que permitía su antagonismo. Vamos a ver cómo estos dos problemas dominan durante tres siglos la historia del Imperio y cómo determinan gradualmente una exclusión constitucional, a la que únicamente pondrá fin la transformación del Principado en «Dominado», en Monarquía.

Naturaleza práctica y observadora, cerrada a las sugestiones de la teoría, poco sensible también a las lecciones del pasado, cuando se trata de otros—«los ejemplos vivos son de otro poder», hubiera dicho de buena gana con el héroe de Corneille—el romano se complacía, por lo contrario, en buscar a su alrededor, en la realidad diaria, la solución de los múltiples y complejos problemas que la administración del Mundo le hacían ineludibles. En esta marcha general del régimen del Principado al del «Dominado», desempe-

(1) Suet, *Caess. Aug.*, 28.

ñaron un papel decisivo dos elementos: Egipto, bajo el Alto Imperio y la monarquía persa de los sasánidas, del III al V siglo. Los modernos descubrimientos proyectan una claridad cada vez más cegadora sobre esta doble verdad. Por el momento no vamos a hablar más que de Egipto. Los sasánidas hallarán su lógico lugar en el estudio del Bajo Imperio.

Realeza helenística tardíamente incorporada al Estado romano en forma de provincia, adquisición personal del príncipe, país de la corona, diríamos hoy, Egipto (1) ocupaba, en el seno de las posesiones romanas, un lugar aparte. La antigua tradición romana, de la que el Senado continuaba siendo la encarnación, nada tenía que ver aquí. El Emperador, sucesor directo de los Faraones y de los Ptolomeos, continuador de su sistema gubernamental, desempeñaba aquí el papel de un monarca absoluto. Como tal, hacíase representar por un hombre suyo, el prefecto de Egipto, un verdadero virrey, y allí disponía, herencia de un pasado milenario, de una administración a la vez numerosa y minuciosamente jerarquizada. El *idiologus*, procurador general del Fisco romano en Egipto, constituía un ejemplo concreto de estas supervivencias. Desde el siglo primero, Egipto ofrecía, pues, no teórica y eventual, sino realizado y en pleno funcionamiento, el ideal monárquico que había sido el de César y al que, de buen o de mal grado, Roma, por las exigencias mismas de la situación, estaba fatalmente condenada a llegar. Así, en el curso de los tres primeros siglos de nuestra era, el Imperio tomará ampliamente de sus instituciones particulares, y, tanto desde el punto de vista político como desde el administrativo, lo copiará en muchas de sus partes. De Egipto vendrá el tipo de la monarquía teocrática, tal como Calígula, de 37 a 41 después de Jesucristo, intentará

(1) Sobre el papel particular de Egipto en el seno del Estado romano, véase, en particular, CXXXIX, 5-7.

introducir en Roma; de Egipto, también, la concepción del gran funcionarismo imperial, herencia de las dos monarquías, faraónica y lágida, inaugurado desde el reinado de Augusto y sistemáticamente desarrollado bajo sus sucesores; de Egipto, igualmente, la introducción en Occidente de funcionarios especiales, como el prefecto de vigilancia y, al parecer, del idiólogo, bajo la forma romana, creada por Septimio Severo, del *procurator rei privatae*; de Egipto, aún, el sistema de administración regional que Galieno, cuando la crisis del siglo III, extenderá al conjunto de las demás provincias; de Egipto, en fin, el principio de la separación de los poderes civil y militar, tradicional en las realezas helenísticas y que, por regla general, el régimen mediterráneo de la ciudad no había conocido; una de las innovaciones más características y más fecundas del Bajo Imperio.

Los primeros síntomas del peligro militar, evitado temporalmente por el prestigio personal de Augusto y por la profunda lealtad que unía el ejército a la dinastía Julia, se manifestaron desde el advenimiento de Tiberio (14 después de Jesucristo), en forma de una doble sublevación de los ejércitos de Panonia y de Germania. Tácito (1), al comienzo de los *Annales*, ha trazado un cuadro tan vivo como instructivo de este primer movimiento militar, que, en el curso de los siglos siguientes, iba a ser seguido de tantos otros. Las causas, quizá sea mejor decir los pretextos, fueron de naturaleza estrictamente profesional. En Panonia, por voz de su delegado, el centurión Clemente, los soldados reclaman:

«La licencia después de diez y seis años, las recompensas al fin del servicio; un sueldo de un dinero por día, y, en fin, que los veteranos no sean ya retenidos bajo el *vexillum*» (2).

En Germania los soldados gritan a una:

(1) TÁC., *An.*, I, 16-45.—(2) *Id.*, I, 26.

«Que ha llegado el tiempo para los viejos soldados de obtener una licencia menos tardía; para los jóvenes, de exigir mejor paga y para todos de pedir remedio para sus males y de castigar la crueldad de los centuriones» (1).

Pero no se limitan a estas reivindicaciones iniciales. Las legiones de Panonia se sublevan contra su general y maltratan a sus oficiales; las de Germania, por una decisión más grave aún, no retroceden ante la usurpación y ofrecen el Imperio a Germánico, quien, con peligro de su vida, se niega a aceptar. Gracias a los esfuerzos de Druso, hijo de Tiberio, en Panonia, y de Germánico en Germania, no tarda en quedar todo en orden; pero el alerta había sonado y Tiberio, cuyo fuerte no era el olvido, no había de dejar desvanecer el recuerdo.

Amenaza permanente para la autoridad imperial y para la estabilidad del régimen, el peligro militar, que no dejará de crecer con el tiempo, ha revestido bajo el Alto Imperio dos formas paralelas y complementarias: en Roma, la guardia pretoriana; afuera, los ejércitos provinciales.

En el sistema militar de Augusto, las cohortes pretorianas en número de nueve, se hallaban acantonadas parte en Roma, parte, en las diversas ciudades de Italia. Dos modificaciones sucesivas vinieron más tarde a acrecer su importancia: aumento de los efectivos—diez cohortes, definitivamente, desde Trajano—y, sobre todo, concentración de todo el cuerpo en Roma, en el campo pretoriano del Viminal, innovación del prefecto del pretorio Sejano, que había buscado en esta medida un refuerzo de influencia y un modo eventual de acción. Desde entonces, el papel político de la guardia pretoriana creció de día en día. A la muerte de Calígula (41 después de Jesucristo), rompe en seco la tentativa de restauración republicana insinuada por el Senado. Un

(1) *Id.*, I, 31.

soldado descubre a Claudio escondido en un rincón obscuro del palacio imperial. Se lo lleva al Campo pretoriano, se le proclama Emperador, y el Senado, quiera o no, se ve reducido a inclinarse humildemente ante los caprichos de una soldadesca cuya obra es el Imperio y a la cual éste no sabe renunciar.

Más tarde, en 69 después de Jesucristo, los pretorianos dan el Imperio a Otón, que ha sabido conquistar su favor y, uniendo la ación a las palabras, dan muerte a Galba en pleno Foro. La energía de los Flavios y el intento de régimen hereditario que, desde el punto de vista de la sucesión, caracteriza su dinastía, la numerosa y feliz descendencia de los Antoninos, paralizan, si no lo suprimen definitivamente, el peligro pretoriano. Vienen los malos días, y el pretoriano, al acecho entre bastidores, sale de nuevo a escena. Nada debía perder el Mundo por haber esperado tan largo tiempo la nueva representación del drama.

Estamos en 193 después de Jesucristo. El Imperio está en manos de Pértinax, un hombre de inteligencia y de voluntad. Dispónese, según es su estricto deber, a restablecer en las filas del ejército una disciplina, a la que la larga saturnal del reinado de Cómodo había asestado un golpe mortal. Los pretorianos protestan. Pértinax no los escucha. Entonces, ellos, pasan del dicho al hecho. Un día, en orden de batalla, salen de su campo, invaden el palacio imperial y asesinan al Emperador. Después, espectáculo único e inaudito en los anales de Roma, el poder imperial sacado a subasta, es adjudicado según las reglas. Dueños del Imperio y gentes prácticas, por añadidura, los pretorianos no hallan solución mejor que venderlo. Dos competidores se presentan, el suegro de Pértinax, Sulpiciano, y un tal Didio Juliano, descendiente del jurisconsulto Salvio Juliano, uno de los hombres más ricos de la Roma contemporánea. Este último lo hace subir hasta 6,250 francos por cabeza, y el Se-

nado, bajo la presión de las cohortes pretorianas, se ve obligado a reconocerlo.

Septimio Severo, vencedor, licencia la guardia pretoriana y transforma su reclutamiento. La estabilidad gubernamental no gana nada y la malsana acción que desde hacía dos siglos ejercían los pretorianos en la marcha de los negocios, no aguardaba, para manifestarse de nuevo, más que una ocasión favorable. Excepcional hasta entonces, la hostilidad entre el elemento civil y el militar, tiende a hacerse permanente. Bajo Severo Alejandro (222-235 después de Jesucristo), pretorianos y pueblo de Roma combaten entre sí durante tres días. Los pretorianos, expulsados de las calles, prenden fuego a las casas. Un poco más tarde toman su desquite asesinando al prefecto del pretorio, Ulpiano, al lado mismo del Emperador, impotente para salvarlo. Al final del reinado de Maximino, en 238, la lucha se reanuda más implacable aún. El pueblo, después de haber exterminado buen número de pretorianos dispersos por la ciudad, sitía su campo. Ante su resistencia tenaz y victoriosa, corta las conducciones de agua, para obligar a los defensores a la capitulación; pero estos verifican una salida inopinada y prosiguen la lucha a través de las calles de la ciudad, que es quemada en parte, y concienzudamente saqueada por los reconciliados adversarios, la parte que de ella queda. Los excesos del poder militar provocaron una nueva reacción civil que llevó al poder a los dos emperadores senatoriales, Pupieno y Balbino. Algunas semanas más tarde, los pretorianos se apoderan de ellos en su propio palacio, los arrastran entre soeces ultrajes, y, siguiendo la obra emprendida, los asesinan para mayor seguridad. Los anales de la guardia pretoriana cuentan con un crimen, con un doble crimen más, en su sangriento activo. Amenaza permanente a la vez para el poder imperial y para la población civil de Roma, los pretorianos no cesarán de hacer daño más que con su propia desaparición.

Obra será de Constantino desembarazar de ellos al mundo romano.

Después de los pretorianos de Roma, los ejércitos provinciales. Pero aquí, el mal aparecerá más lentamente, a medida que los ejércitos acabaron de constituirse y, por la transformación gradual, tanto de su reclutamiento como de su mando, realizaron su unidad regional.

Los tres grandes ejércitos provinciales que, desde el punto de vista de la política interior, ocuparon el primer lugar en la historia del Imperio—ejércitos del Rhin, del Danubio y de Oriente—databan de Augusto y, por consiguiente, eran contemporáneos de la creación misma del ejército permanente. En su origen, comprendían respectivamente, ocho, siete y tres legiones. A la vez por el número y por la calidad de sus efectivos, el ejército del Rhin ocupaba el primer lugar entre los ejércitos del Imperio. Más tarde, la situación se transformará respecto a este doble punto de vista. En el siglo III después de Jesucristo, en vísperas de la anarquía militar, el ejército del Rhin se verá reducido a cuatro legiones, mientras que los ejércitos del Danubio y de Oriente contarán, el primero, doce, y el segundo, diez. A este crecimiento considerable de efectivos, de que los ejércitos del Danubio y de Oriente son objeto en el curso de los dos primeros siglos, se une la transformación del reclutamiento.

En el primer siglo, el elemento italiano figura numeroso aún en la legión y, para los contingentes provinciales es ya la regla un reclutamiento ampliamente territorial. El ejército del Danubio primitivo, a este respecto, se compone de dos fracciones distintas, el ala occidental—las legiones de Panonia—, el ala oriental—las legiones de Mesia—, reclutadas, además de en Italia, depósito común de hombres para entrambas, la primera en España y en Galia, la segunda en Macedonia y en las provincias asiáticas. En cuanto al ejército de Oriente se recluta esencialmente en el Oriente asiá-

tico—Siria, Palestina, Asia Menor—y europeo—Tracia. Desde fines del siglo I después de Jesucristo, el elemento italiano desaparece de las legiones y el reclutamiento, evolución que se termina con Adriano, se hace estrictamente local. El ejército del Rhin se recluta en lo sucesivo únicamente en las provincias renanas, el ejército del Danubio en las provincias danubianas, el ejército de Oriente, en las provincias de Oriente, y, para cada cual de ellas, la masa de las incorporaciones proviene de los centros anexos a los mismos campos legionarios. Los ejércitos provinciales poseen en lo sucesivo la unidad de reclutamiento, segundo elemento para ellos de potencia y de acción.

En fin, el mando seguirá una evolución análoga. Los emperadores de los dos primeros siglos, por temor a la situación política, se habían esforzado en mantener en el ejército su carácter romano. Habían reservado el mando superior y general, ya a los italianos, ya a los miembros de la aristocracia y de la burguesía, particularmente romanizados, del Occidente, y, además, habían practicado un sistema de avance por permutación de un ejército al otro. Todo cambia con los ejércitos del siglo III. Los oficiales, soldados de fortuna, son, como sus tropas, originarios de la región en que tienen guarnición y avanzan sobre el terreno. Desde entonces, la evolución está acabada. Desde el triple punto de vista de los efectivos, del reclutamiento y del mando, los grandes ejércitos de las fronteras han adquirido para lo sucesivo su autonomía completa. Se han convertido, en el completo sentido de la palabra, en ejércitos regionales.

Las repercusiones de tal estado de cosas en el terreno de la política interior se manifestarán muy pronto, y el papel de los ejércitos provinciales se ampliará, rápidamente, en consecuencia. Desde el comienzo del reinado de Claudio, en 42 después de Jesucristo, el movimiento comienza por la sublevación del legado de Dalmacia, Furio Camilo Escribo-

niano, revuelta efímera a la que pronto pone fin la defección de las tropas. Luego, tras este signo precursor, se desarrolla un acontecimiento muy de otro alcance, la crisis de 68-70 después de Jesucristo, de la que Tácito (1), en una frase significativa entre todas, sabrá anotar la excepcional importancia :

«El fin de Nerón, dice,... agita diversamente los espíritus, no sólamente del Senado, del pueblo, de las tropas de la ciudad, sino aun de las legiones y de los generales. El secreto del Estado acababa de ser revelado. Un emperador podía hacerse en otra parte que no fuese Roma.»

Desde esta época, de los tres grandes ejércitos provinciales, los dos ejércitos del Rhin y de Oriente, aparecen como los dos más homogéneos y más útiles. Por eso quieren desempeñar el primer papel en el curso de la crisis que terminará con el advenimiento de los Flavios. Por lo contrario, víctima de su falta de unidad, zarandeado entre las dos tendencias opuestas que provoca la variedad de su reclutamiento, el ejército del Danubio, lejos de determinar los acontecimientos no hará más que seguirlos. Los ejércitos del Rhin y de Oriente, darán sucesivamente el Imperio a sus jefes, quienes, en tal circunstancia, no serán más que sus abanderados. Vitelio para el primero ; Vespasiano para el segundo. El ejército del Danubio, por lo contrario, no tendrá su candidato. Después de haber reconocido a Otón, se aliará con Vespasiano y será uno de sus generales, Antonio Primo, quien alcanzará para este último la victoria decisiva.

En el curso del siglo II después de Jesucristo, la importancia respectiva de los ejércitos provinciales sufrió profundas transformaciones. El ejército del Rhin, disminuído en sus efectivos, pierde su preponderancia militar y política

(1) TÁC., *Hist.*, I, 4.

primitiva, mientras que el ejército de Oriente, y, sobre todo, el del Danubio, pasan, decididamente, a la primera categoría. La crisis de 193 después de Jesucristo, el segundo de los grandes trastornos que, desde entonces, van a sacudir periódicamente al Imperio, refleja claramente esta nueva situación. La reacción militar provincial suscitada a la muerte de Pértinax por iniciativa de los pretorianos, partirá de los ejércitos del Danubio y de Oriente, que llevarán al Imperio a Septimio Severo, el primero, y a Pescenio Niger, el segundo. En cuanto al ejército del Rhin le tocará, a su vez, permanecer pasivo. Ya se unirá, cuando llegue el momento, al feliz elegido de las legiones danubianas.

Hasta entonces, el peligro militar, siempre latente, no había tomado un carácter agudo más que de tarde en tarde, y bajo forma excepcional. Por otra parte, siempre había hallado hombres, Vespasiano en 69, Septimio Severo en 193, capaces de reponer las cosas en su sitio y de restablecer la paz. En adelante, y para cerca de un siglo, la crisis se hace permanente. En primer lugar es el duelo encarnizado de los dos grandes ejércitos provinciales, el ejército de Oriente y el ejército del Danubio que triunfan, el primero, momentáneamente, con Heliogábalo (218-222) y más tarde Filipo (244-249); el segundo con Decio (249-251) y, a título definitivo, con los emperadores ilirios. Los personajes danubianos, Claudio (268-270), Aurelio (270-275), Probo (276-282), hijos todos gloriosos del Ilírico, se constituirán en sus mandatarios en la dirección del Estado. En la segunda mitad del siglo III y en las manos de los ilirios, el poder imperial se hará la más absoluta y la más tiránica de las dictaduras militares. A costa de esto se salvará el mundo romano entero. De vez en cuando, sufre éste el azote de las usurpaciones, que alcanza su paroxismo en el período llamado de los Treinta Tiranos. Los emperadores, obra y víctimas de sus tropas, no hacen más que pasar, y un asesinato

oportuno desembaraza de ellos rápidamente la escena. En medio del desorden universal, el Senado, único dispensador de la legitimidad, se inclina ante el más fuerte y limita su política a una serie de reconocimientos sucesivos. La inmensidad del mal creado por la anarquía militar terminará por sublevar a los soldados mismos y el mundo romano asistirá, a continuación de la desaparición de Aurelio, al paradójico espectáculo de un retorno al régimen civil, reclamado por el mismo ejército y realizado por el esfumamiento voluntario de sus propios representantes.

* * *

Desde el punto de vista administrativo, el problema se presentaba muy distinto, a la vez en sus datos necesarios y en sus soluciones posibles. El régimen republicano, falto de un personal de administración suficiente, que, dado su carácter oligárquico, no tenía y no podía tener, había tenido que reducir al mínimo las plantillas sobre las cuales pesaba la inmensa tarea de gobernar el Mundo. Este punto de vista de una oligarquía numéricamente restringida y voluntariamente hermética, no podía ser el de la gran monarquía de amplios horizontes que acababa de realizar el Imperio. El régimen personal, por razón misma de su naturaleza y de su programa, debía hacer frente a perentorias necesidades y colmar seculares lagunas. En Roma y en Italia, es, desde el reinado de Augusto, la creación de nuevos servicios —grandes prefecturas (pretorio, ciudad, vigilancia, subsistencias), comisiones ejecutivas (aguas, obras públicas), inspección italiana, servicio de la hacienda, posta imperial—; en las provincias, tanto imperiales como senatoriales, la aparición de una administración completa y coordinada, tal como jamás la había conocido la República. A medida que la paz romana, uno de los eternos beneficios del Imperio,

va realizando su obra, será preciso completar y enriquecer los organismos administrativos—la parte imperial, por ejemplo—o crearlos nuevos, como las instituciones de subsistencias. En el terreno de la administración central, el Estado será obligado a constituir con todas sus piezas el órgano indispensable de transmisión, las oficinas, que le faltan. Los libertos de Claudio y de Adriano se lo darán. Necesitado de dinero y empujado a dispendios cada vez más crecientes, el Estado deberá mejorar su sistema financiero y, para aumentar el rendimiento de los impuestos, substituir el arrendamiento tradicional por el sistema más moderno de la percepción directa. La reforma se aplicará : al impuesto directo provincial desde fin del reinado de Tiberio ; al vigésimo de las herencias, *vicesima hereditatium*, bajo Adriano ; a las aduanas, probablemente desde Cómodo ; a las minas, en la época de Septimio Severo, lo más tarde.

Una evolución administativa de estos vuelos, exigía la colaboración de un personal de ejecución a la vez numeroso y competente. Pero, el único personal de gobierno y de administración que la República hubo legado al nuevo régimen, la nobleza senatorial, no satisfacía, en ninguno de los dos puntos, a las nuevas exigencias de la situación. Restringida en sus efectivos, que había reducido o que iban a reducir aún las prescripciones del pasado, y las ejecuciones de lo por venir, unida por fuerza al régimen imperial, descontenta, en el fondo del alma, de la parte real, aunque limitada, que el Principado le dejaba voluntariamente en la dirección de los negocios, incapaz y, por añadidura, dada a los placeres, la aristocracia senatorial no ofrecía al Emperador los recursos en hombres y en competencias que, para lo sucesivo, exigía la administración del Mundo. Tiberio y Trajano, a pesar de su lealtad constitucional y de sus excelentes intenciones, harán, cada cual a su vez, la dolorosa experiencia de ello, y aún en el siglo IV después de Je-

sucristo, el historiador Aurelio Víctor (1), en un texto corto, pero significativo, hará notar:

«Entregándose al reposo y, al mismo tiempo, temiendo por sus riquezas,... abrieron a los jefes militares y casi a los bárbaros, el camino de la dominación sobre ellos y sobre sus descendientes.»

Estos indispensables órganos de la administración, que la nobleza senatorial no podrá suministrarle, el Imperio, por la fuerza misma de las cosas, será empujado a buscarlos por de fuera, especialmente en el orden ecuestre. El antagonismo del orden senatorial y del orden ecuestre, creciendo a medida que va elevándose el segundo y que, por lo contrario, corre el primero a una decadencia cada vez más irremediable, acentuará aún el conflicto entre el Emperador y el Senado. La marcha a la centralización, que es, desde el punto de vista administrativo el fenómeno esencial del Alto Imperio, y que se operará necesariamente en detrimento del Senado, encarnación de todas las supervivencias y de todas las rutinas, hará lo demás. No pudiendo administrar el Imperio con el Senado, el poder imperial deberá administrarlo sin él, y, muy pronto, por un deslizamiento fatal, contra él. Aproximados en el terreno político por la comunidad del peligro militar, los dos poderes se contemplan adversarios en el terreno administrativo. Las variaciones de la política imperial respecto al Senado, en el curso de los tres primeros siglos, se resumirán, en última instancia, en este antagonismo fundamental.

Los dos problemas, político y administrativo, afectan, pues, la forma de una autonomía irreductible. El primero pedía la unión estrecha con el Senado; el segundo, por lo contrario, la lucha contra estas prerrogativas. En esta cuestión de las relaciones entre el Emperador y el Senado, que

(1) Aur. Victor., *De Caess.*, 37, 7.

es la base y como la piedra de toque de toda la política interior imperial, es preciso escoger. Así, pues, a las dos fórmulas posibles—la fórmula romana de Augusto y la fórmula grecooriental de César y de Antonio—van a corresponder dos series de emperadores: los emperadores liberales, cuidadosos, sobre todo, de la cuestión política, que vivirán en buenas relaciones con el Senado, respetarán sus privilegios y retrasarán cuanto les sea posible la desaparición del viejo concepto de la ciudad: Augusto, Tiberio, Vespasiano, Trajano, Antonio, Marco Aurelio y Severo Alejandro, serán los principales representantes del género. Los emperadores autoritarios, espíritus modernos, sensibles, sobre todo, a las necesidades administrativas del Imperio, que tenderán al absolutismo, desarrollarán la centralización y derrumbarán, sin piedad, los vestigios del pasado, serán Claudio, Domiciano, Adriano y Septimio Severo, de preclaros nombres.

II.—Los emperadores liberales y las restauraciones senatoriales

Augusto, por el compromiso de 27 antes de Jesucristo, había dado al programa del Principado su realización concreta y legal: para el Senado, Italia y las provincias senatoriales; para el Emperador, los ejércitos. Este programa, teóricamente, al menos, continuará siendo el de sus sucesores, los emperadores liberales de los dos primeros siglos. Tiberio, en la célebre sesión del Senado en que consintió en aceptar parcialmente la carga del Imperio, lo recobra en términos idénticos; y, cuarenta años más tarde, Nerón, a raíz de su advenimiento, renovará ante la alta asamblea, la solemne adhesión del poder imperial:

«Trazó, escribe Tácito (1), el plan de su futuro principado, descartando, sobre todo, los abusos cuyo aborrecible recuerdo estaba aún

(1) Tác., *An.*, XIII, 4.

presente. Así, no se le verá ya como juez de todos los procesos, encerrados en el secreto del palacio a fin de que el poder de algunos hombres triunfase sin obstáculos. Ni la venalidad ni la intriga penetraron en su corazón. Su casa y el Estado serán dos cosas distintas. El Senado podrá recobrar sus antiguos privilegios; Italia y las provincias del pueblo romano, dirigirse a los tribunales de los cónsules. Por ellos, habrá acceso cerca de los padres conscriptos. El encargado de los ejércitos, les reservará todos sus cuidados.»

Trátese de Tiberio o de Nerón, este último, al menos en la primera parte de su reinado, daban en las promesas imperiales algo más que fórmulas huecas y vanas palabras. Tiberio, a la muerte de Augusto, no era, de hecho, un recién llegado al poder. Asociado por su predecesor al ejercicio de la autoridad imperial, continuador de una política que era la suya desde una decena de años atrás, adepto sincero de la fórmula del Principado, se esforzó en la práctica por hacer de ella una realidad. Queriendo el fin, quiso también los medios, es decir, la cooperación sincera del Senado. Jamás, bajo el Imperio, la colaboración imperial ha revestido tanta sinceridad y eficacia. Tiberio trata al Senado con los mayores miramientos, asistiendo frecuentemente a las sesiones y afectando respetar la libertad de discusión. Y esto no son puras manifestaciones de fórmula. Tiberio, deseoso de reservar al Senado un papel considerable en la administración del mundo romano, aumenta sistemáticamente las atribuciones que el régimen del Principado le había dejado. Lo hace desde el triple punto de vista electoral, legislativo y jurídico. Suprime los comicios electorales y constituye al Senado como heredero de sus prerrogativas. Desarrolla el valor legal de los senadoconsultos. En fin, erige al Senado en suprema corte de justicia a la que se elevan las causas criminales importantes, los delitos contra la seguridad del Estado y los procesos que se refieran a los miembros del orden senatorial, por ejemplo. Diferentes causas—desconfianza incurable que constituía uno de los rasgos característicos de Tiberio, por parte del Emperador; mala voluntad

y acaso, más aún, incapacidad, por parte del Senado—debían condenar, muy pronto, esta tentativa al fracaso, y la última parte del reinado de Tiberio representará, en la historia del Imperio, un sombrío período de tiranía. Tiberio, al menos, había procedido a una tentativa leal. En toda la genealogía imperial, él, con justicia, aparece, más que ningún otro, como el más constitucional de los emperadores.

En sus comienzos, por reacción contra el régimen antisenatorial y centralizador de Claudio, Nerón, bien aconsejado, proclama solemnemente su voluntad de volver a tomar a su cargo el programa tradicional del Principado. Como ya hemos visto, él lo anunció en el Senado, y Tácito (1) agrega:

«Estas palabras no fueron vanas y la independencia del Senado se demostró en varias decisiones.»

Desgraciadamente con la edad, los malos instintos de Nerón mostraron muy pronto el reverso de su política primera, que había sido, en realidad, la de sus ministros Séneca y Burro y a la que él se había limitado a prestar su nombre, política que no tardó en desvanecerse para siempre.

Tácito (2) ha resumido en una fórmula célebre el programa del liberalismo imperial: «Nerva César ha unido dos cosas antes incompatibles, el Principado y la libertad... *res olim dissociabiles, principatum ac libertatem*». Este programa, que halla su expresión práctica en una colaboración efectiva con el Senado, Vespasiano, Trajano, Antonino y Marco Aurelio, todos emperadores liberales, todos adictos a la fórmula política del Principado, sucesivamente la aplican. Lo harán todos, si no en igual medida—Vespasiano, cuyas relaciones iniciales con el Senado, a causa de su modesto origen, habían sido bastante delicadas, con una nota mo-

(1) Tác., *An.*, XIII, 5.—(2) Tác., *Agric.*, 3.

nárquica más acentuada—al menos, con una misma lealtad; pero sin que jamás, ni unos ni otros, sacrificasen en el altar de la concordia necesaria la realidad sólida de sus derechos imperiales. Es inútil insistir sobre esta serie de repetidas experiencias con múltiples ejemplos y en condiciones análogas. Lo esencial es anotar su resultado. Pero, desde este punto de vista, dos hechos se ofrecen, con toda claridad. Primeramente, las derogaciones que los emperadores, aun los más fieles al sistema, se ven obligados, por exigencias de la administración del Mundo, a aportar a la aplicación del principio. Hay un ejemplo típico: Antonino, para dar garantías al Senado, había suprimido los consulares de Italia, una innovación necesaria y fecunda de Adriano, y devuelto así, a la asamblea senatorial la plena administración de la península. Marco Aurelio, a pesar de las tendencias de su política general, se ve obligado a restablecer la institución, y lo hizo bajo el nuevo nombre de *juridici*, similares a los funcionarios italianos de Adriano. En segundo lugar, observación más importante aún, el fracaso final de todas estas tentativas, siempre por las mismas causas, la principal de las cuales estaba representada por la incompetencia e ineptitud del orden senatorial para el trabajo administrativo. La política liberal de Vespasiano, de Trajano, de los últimos Antoninos, por tres veces con Domiciano, Adriano y Septimio Severo, conducirá a una acentuación del régimen personal y a una reposición del movimiento centralizador.

El mal crónico que las crisis de 68-70 y de 193 habían puesto brutalmente al desnudo, adquiere en el siglo III un agudo carácter. Incremento militarista y reacciones civiles, se suceden bajo la forma de movimientos contrarios cuya sucesión misma representa la historia constitucional del Imperio en el siglo III de nuestra era. El régimen militar de Septimio Severo provoca una primera reacción senatorial que se asegura en el reinado de Severo Alejandro. Las perió-

dicas revueltas que siguieron a la desaparición del fundador de la dinastía, las dos revoluciones, que, por turno, habían derribado y exaltado a esta última, los crímenes de Caracalla y las saturnales de Heliogábalo, la juventud, en fin, y la insignificancia misma del Emperador, creaban para una nueva tentativa de este género, una atmósfera excepcionalmente favorable. Mujeres de superior inteligencia, Julia Maesa y Julia Mamaea, la abuela y la madre de Severo Alejandro, dueñas e inspiradoras del gobierno, lo comprendieron y buscaron en un regreso a las tradiciones primeras del Principado, la salvación del Estado que parecía ser llevado a su perdición por el despotismo militar. Excluído de los negocios bajo los reinados precedentes, herido, a la vez, en esta renovación del régimen civil, tornaba a ser el asociado efectivo del poder imperial y el gran órgano legislativo del Gobierno. Un consejo de regencia, compuesto de diez y seis senadores, se encargó del poder ejecutivo. La prefectura del pretorio, una de las ciudadelas del orden ecuestre, se convirtió en una función senatorial y, en Roma mismo, un consejo municipal de catorce consulares fué adjunto al prefecto de la ciudad para la administración de la capital.

Este sistema de gobierno, impuesto por las circunstancias, y que la experiencia reveló como provechoso, ofrecía, desgraciadamente, un punto flaco. El ejército se mostraba irreductible y muy pronto dió pruebas de ello. Hubo motines en Roma y también usurpaciones en provincias. El estallido fatal se produjo en 235 después de Jesucristo. Severo Alejandro y su madre, a quienes una invasión de los germanos obligó a marchar al Rhin, son asesinados por sus soldados. Tres años más tarde, el Senado se presenta en lucha abierta contra Maximino; y el elemento militar, al que este soldado afortunado representa en el poder, nombra una comisión senatorial encargada de poner el mundo mediterráneo en estado de defensa, y, después de la muerte de

Gordiano en Africa, da el Imperio a dos de sus miembros más notables, Pupieno y Balbino. La desaparición de Maximino parece asegurar su victoria y garantizar la duración del nuevo régimen. Y, en efecto, la victoria del Senado fué completa. La dualidad de los emperadores que, a falta del régimen republicano, resucitaba, por lo menos, la antigua tradición consular no menos que su pasado y que sus tendencias políticas, le aseguraron una acción preponderante en la marcha del gobierno. Nunca, desde el comienzo del Imperio, ni aun en los añorados tiempos de Trajano, desde Antonino y Severo Alejandro, había realizado tan plenamente su programa la aristocracia senatorial. Frágil castillo de naipes a merced del primer incidente. Los soldados, que no habían olvidado a Maximino, su hombre y su héroe, tascaban el freno y esperaban impacientes el día de la venganza. Tres meses después de su advenimiento asesinaban a los dos emperadores, y el régimen que éstos habían encarnado se derrumbaba al mismo golpe.

Una postrera reacción senatorial, en fin, que viene a interrumpir de un modo curioso la brillante sucesión de los emperadores ilirios, merece muy particularmente nuestra atención, y, esto, por dos razones: primeramente, porque representa una suprema tentativa para salvar, en la medida en que aun pueda serlo, el régimen secular del Principado; después, y sobre todo, porque sólo la abdicación temporal o la colaboración parcial del poder militar ha hecho posible esta resurrección *in extremis* del gobierno civil.

Durante siete años, con Tácito (275-276) y Probo (276-282), el Senado recobra en el Estado una influencia que se podía creer definitivamente perdida. A continuación del asesinato de Aureliano, a petición misma del ejército y tras un interregno de cerca de tres semanas, el Senado había llevado al Imperio a uno de sus hombres más en boga, el consular Tácito. La restauración senatorial, que fué la con-

secuencia de esta elección y que iba a hacer revivir un cierto número de prerrogativas senatoriales tradicionales, se apoya esencialmente en cuatro puntos: privilegio electoral, privilegio jurídico, privilegio administrativo, privilegio militar, que habían desaparecido sucesivamente, el primero, desde el asesinato de Pupieno y Balbino en 238; el segundo, a principios del siglo III; el tercero, con Galieno y Aureliano, y el cuarto con Galieno. El renacimiento del privilegio electoral se había traducido por la elección de Tácito. La resurrección de los otros tres, no se hizo esperar.

Desde el punto de vista jurídico, Tácito adoptó una medida decisiva: la institución de la apelación a la prefectura urbana. La innovación se aplicó a la vez a los gobernadores de las provincias senatoriales e imperiales y a los correctores de Italia. En cuanto a los magistrados de la ciudad de Roma, éstos ya, anteriormente, dependían, desde el punto de vista de la apelación, del prefecto de la ciudad. Antes de 275, el prefecto de la ciudad poseía la jurisdicción de apelación a Roma y en el radio de 100 millas en torno a la capital. En 275, con el reinado de Tácito, se extendió esta prerrogativa al resto de Italia y al conjunto de las provincias. Todo el mundo romano pasó, pues, en lo concerniente a la apelación, a ser de la competencia jurídica. Una sola reserva vino a limitar esta universalidad: la reforma excluye a los funcionarios que juzgan en virtud de una delegación particular y extraordinaria del Emperador, los que son llamados *vice sacra judicantes*. Encarnando por delegación expresa la jurisdicción imperial, no pueden, en buena lógica, estar sometidos al llamamiento de un agente imperial, aunque éste se halle en posición tan elevada como el prefecto de la ciudad.

El privilegio administrativo del Senado, en materia de gobiernos provinciales, se ejercía tradicionalmente sobre dos series de provincias: provincias senatoriales y provin-

cias imperiales. La restauración de 275 afecta tanto a las unas como a las otras. Para las provincias senatoriales, las medidas adoptadas por Galieno dejan de tener fuerza de ley. Se retrocede completamente a lo pasado: el Senado recobra a la vez la designación de los gobernadores—los procónsules—y la administración de estas provincias. En cuanto a las provincias imperiales, el edicto de Galieno, que a ellas se refiere, fué derogado, y los miembros del orden senatorial recuperaron los gobiernos provinciales de los que los había excluído radicalmente la reforma. El privilegio militar del Senado fué restablecido en toda su integridad. La derogación del edicto de Galieno volvió a franquear completamente a los senadores la carrera militar. Ellos recobraron su lugar en ella, de arriba abajo de la jerarquía, a la vez como oficiales superiores—tribunos de legiones—y como oficiales generales—legados de legiones y legados gobernadores de las provincias imperiales—. Volvióse, pues, en este punto, al estado de cosas tradicional.

Del privilegio financiero no hablan los documentos. No se sabe, pues, si Tácito restituyó al tesoro senatorial sus ingresos de orden general. Lógicamente, parece que debió de ser así. El restablecimiento de las provincias senatoriales, entrañaba, de hecho, pesadas cargas, a las que el Tesoro senatorial, el *aerarium*, convertido en simple caja municipal de la ciudad de Roma, no podía atender. El Senado, recobrando su parte en la administración de las provincias, necesitaba que el Emperador le restituyese, también, los recursos necesarios para poder hacer frente dignamente a sus renovadas obligaciones. En desquite, para el privilegio monetario, no puede caber la menor duda. Las únicas piezas de bronce, y son raras, acuñadas en el reinado de Tácito, salen de la ceca imperial; la firma senatorial, bajo la forma clásica de senadoconsulto, no aparece en ninguna de ellas. El privilegio monetario del Senado está, pues, bien muerto des-

de la reforma de Aureliano, y Tácito mismo, a pesar del carácter ultrasenatorial del régimen, no lo hace revivir.

En resumen, salvo esta sola excepción, el régimen gubernamental instaurado por Tácito, supone un restablecimiento casi completo de los privilegios administrativos tradicionales del Senado. El régimen nuevo representa, en el terreno administrativo, la caída del sistema de Galieno y, si en ciertos dominios el Senado no recobra su antigua potestad, a lo menos obtiene una amplia compensación en un terreno con el que, desde fines del siglo II, había dejado de contar: el terreno jurídico. La institución de apelación universal al prefecto de la ciudad, con la desposesión jurídica del prefecto del pretorio, que era su corolario, representaba para la nobleza senatorial un gran éxito, y, a condición de perdurar, un potente medio de acción.

Desgraciadamente para la aristocracia senatorial la restauración política y administrativa inaugurada por Tácito fué efímera. El Emperador desaparecería al cabo de seis meses de reinado, y, según la regla común en aquel duro período, a manos de sus propios soldados. Todo el edificio constitucional, levantado por el Senado a favor de las circunstancias excepcionales, se derrumba al punto. Con desprecio del poder electoral restituído al Senado, el hermano de Tácito, Floriano, se apodera del Imperio, sin pedir su opinión a la asamblea. Rompe con la política de su hermano y vuelve, al parecer, a lo menos parcialmente para la administración provincial, al sistema de Galieno. Por otra parte, Floriano, no logra mantenerse largo tiempo. Probo, uno de los generales más brillantes del ejército danubiano, acababa de ser proclamado Emperador por el ejército de Oriente.

Danubiano de nacimiento, soldado de profesión; pero inteligencia lúcida y ánimo despierto, Probo no se forjaba ilusiones respecto a los defectos del régimen militar y a los peligros mortales que podía entrañar para el Estado.

También él pensó en restablecer un poder civil fuerte, contrapeso indicado y necesario a la omnipotencia de los ejércitos. Este poder civil, según él y según muchos de sus predecesores, debía tener por órgano esencial el Senado. No se trataba ya, indudablemente, de volver a la restauración senatorial íntegra—o poco menos—de los tiempos de Tácito, respecto a la cual había sentenciado ya la suerte en última instancia. Probo no quiere abdicar en manos del Senado; quiere, sí, concertar con él un arreglo equitativo y un compromiso justo.

Este convenio, indispensable a su modo de ver, lo realiza Probo desde su advenimiento, por una serie de concesiones precisas. Una de estas concesiones—derecho de consagrar por senadoconsultos las instituciones imperiales—es de naturaleza política. Otras tres se refieren a los privilegios administrativos del Senado. En las provincias senatoriales, el Senado recobra la prerrogativa de designar, ya todos los procónsules gobernadores, ya solamente, hipótesis más verosímil, cierto número de ellos. Para las provincias imperiales, conviene distinguir entre provincias consulares y provincias pretorianas. En las primeras, los legados nombrados por el Emperador pueden ser elegidos por él en el seno del Senado. Los gobernadores de las segundas, al contrario, conforme a la reforma de Galieno, se escogen en el orden ecuestre; pero con la comprobación eventual del *Jus praetorium* por el Senado. Un postrer artículo, por fin, del compromiso de 27, se refiere al terreno jurídico. Probo suprime la apelación al prefecto de la ciudad, tal como lo había organizado el sistema senatorial de Tácito, y lo reemplaza por apelación al Senado. El Emperador, por otra parte, no renuncia a su propia jurisdicción de apelación en provecho de la alta asamblea, sino que se retrotrae a la doble apelación simultánea al Emperador y al Senado, que había sido uno de los principios fundamentales de la organización jurídica

en el siglo primero. Hagamos notar que ninguna estipulación—a lo menos, que sepamos—apunta el restablecimiento de los privilegios senatoriales financiero y monetario, y que, del privilegio electoral—nombramiento del Emperador por el Senado, resucitado un instante al advenimiento de Tácito—no se trata ya.

Entre la situación creada al Senado por la restauración de 275 y la que resulta del compromiso de 276, la diferencia es considerable. Afecta, a la vez, a la forma y al fondo. A la forma: en 275, los privilegios senatoriales son restablecidos como un derecho y como un retorno legítimo a la tradición secular del Principado; en 276, trátase únicamente de concesiones imperiales, cuya naturaleza y cuyo alcance determina y limita únicamente el Emperador. En el fondo, en 275, la restauración senatorial es casi completa; en 276, las concesiones hechas al Senado, importantes, sin duda, no dejan de ser menos parciales. El edicto de Galiano es puesto de nuevo en vigor, a la vez para el gobierno de las provincias imperiales y para los mandos militares, salvo excepciones individuales destinadas a endulzar sinsabores y a atemperar su rigor. La política de compromiso que caracteriza el reinado de Probo, no debía, por otra parte, sobrevivir a este Emperador. Su sucesor, Caro, el elegido por una reacción militar, renunció a él. El hijo de Caro, Carino, fué más lejos aún y no sostuvo con el Senado más que relaciones dudosas o francamente malas. El Senado, con Tácito y Probo, había jugado su última carta. Diocleciano pondrá fin definitivamente a su gran papel tradicional. El Imperio liberal ha prescrito y para siempre.

III.—Los emperadores autoritarios y la lucha contra el Senado

El Senado, durante la República, había poseído dos series principales de atribuciones: atribuciones políticas y atribuciones administrativas. En este doble terreno es donde los representantes del poder personal hallarán en su camino a la vieja asamblea y habrán, por consiguiente, de combatirla. El conflicto, en el curso de los tres primeros siglos, presenta, pues, conforme a los datos de la situación general, dos aspectos: lucha política y lucha administrativa.

Pero, ahora, la lucha política ha variado, si no en su esencia, por lo menos en sus modalidades. Lucha abierta, primeramente, excepcional, apresurémonos a decirlo. Las fuerzas de que disponían los dos poderes concurrentes ofrecían una desigualdad demasiado flagrante para que semejante método pudiese reservar, al menos en circunstancias normales, alguna esperanza de éxito en el Senado. De hecho, éste, no ha intentado más que dos veces la aventura, y estas dos veces, precisamente, no tenía Emperador alguno frente a él. En 41, después de Jesucristo, Calígula sucumbió bajo los golpes del tribuno Quereas. No deja heredero y el Senado piensa explotar esta ocasión feliz para recobrar la dirección de los asuntos. Se consagra a la cuestión constitucional—¿República o Principado?—una discusión en regla. El fracaso, por lo demás, fué lamentable y desde entonces, ni luego de la desaparición de Nerón, en 68, ni de la de Domiciano, en 96, volverá a ser puesto sobre el tapete el principio del poder personal. Ante la necesidad del sistema monárquico, un hecho deslumbrador que en lo sucesivo se impone a todos, el mismo partido republicano desaparecerá en el transcurso del siglo primero después de Jesucristo; y cuando Tácito, al advenimiento de Nerva , se felicite al ver

unidos, por primera vez, el Principado y la libertad, esto será un programa, sin duda; pero también será una oración fúnebre.

Dos siglos más tarde, en 238, comienza la anarquía militar. Retenido por las guerras renanas y danubianas, Maximino, el primero de los grandes arrivistas del ejército y enemigo irreconciliable del Senado, está ausente de Roma. El viejo Gordiano había sido nombrado Emperador en Africa. El Senado se apresura a reconocerlo y proclama a Maximino enemigo público. Nombra una comisión de veinte senadores encargados de organizar la resistencia en Italia y en las provincias, y, tras la muerte de Gordiano, entrega el Imperio a dos de los miembros más notables de esta comisión Pupieno y Balbino. La guerra civil estalla. Maximino, en marcha hacia la capital, cae asesinado delante de Aquileya, y el Senado, en las personas de sus dos elegidos, queda dueño de la situación. Victoria, por lo demás, efímera, de la que el elemento militar, con el asesinato de los dos emperadores, no tardará en tomar buena y completa venganza.

Lucha solapada, a continuación, ésta más frecuente y más continua, que se emprende, no ya contra el Senado, como cuerpo, sino contra las personas y contra la fortuna de sus miembros. Por el lado imperial prosigue en forma de ejecuciones y de confiscaciones. Tiberio, en la segunda parte de su reinado, Calígula, Nerón, Domiciano, Cómodo y Septimio Severo, sobresalieron en el método. A las proscripciones imperiales responde el Senado a fuerza de conjuraciones—tales fueron, desde el reinado de Augusto, a pesar de la adhesión general de la aristocracia al nuevo régimen, las de Fanio Cepio, L. Licinio Varro, Murena (22 antes de Jesucristo), M. Egnacio Rufo (19 antes de Jesucristo), de Cn. Cornelio Lentulo Gaetúlico, legado de la Germania Superior (39 después de Jesucristo) y de M. Lépido, bajo

Calígula, la gran conspiración de Pisón (65) y la *Conjuratio Viniciana,* bajo Nerón, de Cuadrato y de Lucila (183) bajo Cómodo, y muchas más aún—lucha implacable, por una y por otra parte. Septimio Severo, a raíz de la derrota de Albino, enviará a la muerte una cruenta hornada de senadores (197 después de Jesucristo). Proscripciones y conspiraciones, conspiraciones y proscripciones, forman una fatal cadena de causas y de consecuencias, de las que no logrará salir jamás el Imperio.

Al lado de la lucha política, el conflicto administrativo, que, expresión de necesidades gubernamentales crecientes, adquiere, por el lado imperial, la forma de una marcha progresiva hacia la centralización. Claudio y Domiciano, en el siglo primero, Adriano y Septimio Severo, en el segundo, y Galieno y Aureliano, en fin, en el tercero, representan las principales etapas.

El nombre de Claudio, o más bien de los libertos Narciso, Palas, Calixto y Polibio, que han gobernado en su nombre, permanece unido, en el terreno administrativo, a una serie de innovaciones tan capitales como fecundas. En primer lugar, la creación de órganos de transmisión: la cancillería, sin la cual no podía pasar el poder central; oficina de correspondencia *ab epistulis*; oficina de demandas, *a libellis*; oficina de informaciones *a cognitionibus*; oficina de estudios preliminares, *a studiis,* en las que los libertos de la casa imperial—manifestación significativa de los progresos de la idea monárquica en el seno del mundo romano—suministrarán a la vez el personal de dirección y las plantillas. Por otra parte, el orden ecuestre realiza nuevos progresos a expensas del orden senatorial, particularmente en lo que concierne a la administración de las provincias. Dos de las provincias de nueva formación, Tracia y Judea, reciben gobernadores ecuestres con el título de procuradores. La marcha a la centralización, interrumpida un momento por sus suce-

sores—por eso Nerón, a su advenimiento, prohibe toda confusión entre la casa del Emperador y la administración del Estado—se reanuda con Domiciano, enemigo declarado del Senado, tanto en el terreno administrativo como en los otros. A imitación de Otón, éste introduce los caballeros en las oficinas, al lado de los libertos, abriendo así en el orden ecuestre un nuevo campo de actividad y de influencia.

De Nerva a Marco Aurelio, los Antoninos, en su conjunto, constituyen, según hemos visto, una sucesión de emperadores conservadores, cuya política interior tiene por artículo fundamental el mantenimiento de las buenas relaciones con el Senado. Una excepción, no obstante, pero notoria: Adriano. La experiencia de colaboración leal con el Senado, la gran idea del reinado de Trajano, acababa de fracasar, una vez más, y por razones análogas, entre las cuales la incapacidad incurable del Senado podía reivindicar un puesto de honor. Adriano, que había visto cuán falta de aptitud estaba la aristocracia senatorial y sabía a qué atenerse respecto a ello, se vió constreñido, quisiera o no, a dirigirse a otra parte. Como sus predecesores, Claudio y Domiciano, pero con más voluntad y energía aún, fué a buscar entre los caballeros los colaboradores que necesitaba y acabó de dar a la orden ecuestre su estatuto administrativo, procurando así una nueva y decisiva etapa en la vía que debía conducir al Imperio, del Principado al régimen de la monarquía helenística. Los caballeros, desde Otón y Domiciano, figuraban a la cabeza de las oficinas de la cancillería, al lado de los libertos. Adriano les reservó para lo sucesivo la parte del león. Los caballeros reemplazaron a los libertos tradicionales al frente de las oficinas de la correspondencia, de los informes, de las demandas, así como también en la dirección de la Hacienda, *a rationibus*, oficinas que, por esta substitución de personal, se transformaron definitivamente, de órganos privados de la casa imperial en verdaderos servicios públi-

cos. Cuando se emprendió la reorganización de la posta imperial, los nuevos jefes de servicio, los prefectos de los vehículos, *praefecti vehiculorum*, fueron, igualmente, elegidos del orden ecuestre.

No es esto todo. El Consejo imperial, el rival del Senado en el terreno legislativo, fué retocado, y Adriano acrecentó su importancia introduciendo en forma de funcionarios regularmente asalariados, a los primeros jurisconsultos del tiempo. En fin, en Italia, el Emperador asestó un golpe no menos sensible al Senado con la creación de funcionarios permanentes, los consulares, institución que era un sensible atentado a los privilegios tradicionales del Senado y que preparaba la asimilación fatal de Italia a las provincias. Organización de la carrera ecuestre, transformación de las oficinas, refundición del Consejo imperial, creación de los consulares de Italia, todas medidas coordinadas y convergentes, representan una nueva etapa en el camino que iba a conducir al Imperio del sistema del Principado a la monarquía burocrática y a la centralización administrativa.

La lucha sorda a que se entregan, en el terreno administrativo, el poder imperial y el Senado, se prosigue con aspereza siempre creciente a fines del siglo segundo y al correr del tercero después de Cristo. Los grandes nombres, en este concepto, son los de Septimio Severo, Caracalla, Galieno y Aureliano.

Septimio Severo, ese implacable sepulturero del régimen del Principado, ese declarado enemigo del Senado en todos los campos de su actividad, se apodera, a la vez—desde el punto de vista administrativo—de su privilegio jurídico y de su privilegio militar. En el terreno jurídico, el Senado había conservado, de una parte, su competencia criminal de primera instancia, relativa a Italia, en materias de cosas graves, y una jurisdicción particular, en lo criminal igualmen-

te, sobre sus propios miembros. Septimio Severo le arrebató la primera de estas prerrogativas para transferirla a los dos grandes funcionarios jurídicos imperiales de la península: el prefecto de la ciudad, para los grandes alrededores de Roma, en un radio de 100,000 pasos, y el prefecto del pretorio, para el resto del territorio. En cuanto a la jurisdicción criminal sobre sus miembros, el Senado la conservó en principio; pero solamente en principio. En 193, el Emperador hizo votar un senadoconsulto por el cual él se prohibía formalmente condenar a muerte a un senador, sin previa deliberación de este cuerpo. De hecho no vaciló en vulnerar él mismo esta disposición y, al día siguiente de su victoria sobre Albino, condenó a muerte, sin juicio previo, a veintinueve miembros del Senado. Prácticamente, con Septimio Severo, de los antiguos privilegios jurídicos del Senado, ya no queda nada.

Desde el punto de vista militar, Septimio Severo introdujo innovaciones análogas. En el estado mayor general, reemplazó los *comites* senatoriales por miembros del orden ecuestre. Si mantiene para las legiones existentes el mando senatorial reservado por sus predecesores, introduce un nuevo principio según el cual esta prerrogativa no se aplicará ya a las legiones que sean creadas en lo sucesivo. Por tanto, las tres legiones creadas por él, las tres legiones Párticas—I y III Pártica en Mesopotamia, II Pártica en Albanum, en las afueras de Roma—recibieron efectivos de oficiales superiores y generales exclusivamente tomados del orden ecuestre. Lo mismo ocurrió con el general en jefe del ejército de Mesopotamia, que no fué un legado senatorial, sino un prefecto del orden ecuestre, análogo al prefecto de Egipto. De las treinta legiones que contaba desde entonces, el ejército romano, en lo que concierne a los cuadros de oficiales generales, veintinueve legiones—legiones de Bretaña, del Rhin, del Danubio, del Eufrates, de Arabia, de Africa y

de España—fueron exclusivamente senatoriales; cuatro—legiones de Italia, de Mesopotamia y de Egipto—, al contrario, exclusivamente ecuestres. Los mismos oficiales generales habían seguido con frecuencia, en realidad, la carrera ecuestre y no habían entrado en la clase senatorial más que por ayuda de la *adlectio*. En tiempos de Caracalla, de todos los legados legionarios reunidos para tomar parte en la expedición contra los partos, uno sólo, por su cuna, pertenecía al orden senatorial.

Con Septimio Severo, el papel constitucional del Senado toca a su fin, y, al mismo tiempo, el régimen del Principado, un instante resucitado bajo los Antoninos, aparece definitivamente herido de muerte. El elemento militar que dispone del poder imperial que invade los altos grados del ejército, que hace la misma administración civil, desde los Severos, cada vez más, una simple emanación suya, posee en lo sucesivo, en forma de un orden neoecuestre, un verdadero monopolio gubernamental. Algunos años más y, en el curso de la crisis del siglo III, saldrá el hecho a plena luz.

Caracalla, hijo y sucesor de Septimio Severo, prosiguió, en el terreno administrativo, como en los otros, la política antisenatorial de su padre. Apoderóse principalmente del privilegio administrativo del Senado en Italia, que había sufrido ya, en el siglo precedente, un grave atentado. La creación de los correctores, función extraordinaria aún, representa un paso más en el camino que conducía a la supresión, para Italia, del privilegio administrativo senatorial.

Con Galieno, la política antisenatorial de los emperadores, alcanza su apogeo. Contra lo que generalmente se dice, la causa única no está en un odio sistemático respecto a la vieja asamblea, ni siquiera es la principal del hecho. La crisis terrible que atravesaba entonces el Imperio y las necesi-

dades que imponía la defensa nacional, son, ante todo, las responsables. Galieno enfoca a la vez el privilegio administrativo provincial y el privilegio militar, por lo demás, estrechamente conexos, en tal ocasión. La cuestión militar pasa al primer término—*primum vivere*—y el Imperio entero se halla o invadido o directamente amenazado. En el régimen de dictadura que es la consecuencia necesaria de semejante situación, el ejército debe concentrar en sus manos, con todas las responsabilidades, todos los medios y todos los recursos del gobierno. El edicto de Galieno, dictado en lo más fuerte de la tormenta, en 261 después de Jesucristo, dió, a esta necesidad de hecho, su reglamentación oficial. Para los senadores, prohibía formalmente revestir funciones militares y hasta presentarse en el ejército. De este principio general van a desprenderse, en la práctica, importantes consecuencias, tanto desde el punto de vista estrictamente militar como desde el punto de vista administrativo. Primeramente, las carreras de oficiales quedan cerradas para lo sucesivo, y, en forma absoluta, para los miembros del orden senatorial: no más oficiales superiores—tribunos de legiones—, no más oficiales generales de tropas—legados de legiones—reclutados en esta clase. Con los oficiales senatoriales de la más elevada categoría—los gobernadores legados de las provincias imperiales, que acumulaban a sus atribuciones militares las funciones administrativas del territorio —llegamos al dominio administrativo. A continuación del decreto de Galieno, esta categoría de gobernadores cesa, enteramente, de ser elegida del orden senatorial. En fin, por vía de repercusión lógica, la medida alcanza incluso a los gobernadores procónsules de las provincias senatoriales. Estos, funcionarios puramente civiles, no poseen ninguna atribución militar, y parece, por esta razón perentoria, que el edicto de Galieno no tenía que haberlos efectado. No fué así, y con justicia. En la espantosa crisis de que era presa el

Imperio, las provincias senatoriales, como las demás, habían pagado su tributo a la invasión, y otro mal, correlativo del primero: la usurpación. El ejército, pues, contrariamente a las tradiciones, tenía entonces que representar un papel, y este papel no era a los gobernadores senatoriales, puramente civiles, en quienes había que pensar para confiárselo. A más de que no podía ser cuestión de atribuir a senadores en las provincias senatoriales las mismas funciones militares de que se les despojaba, en este momento mismo, en las otras; pues su formación política, y, preciso es decirlo, su incapacidad notoria, los ponía fuera de la cuestión. También aquí, la situación general requería la concentración del poder en manos de gobernadores capaces de hacer frente a ella, jefes que la clase senatorial, de un modo general, estaba totalmente en la imposibilidad de suministrar. En presencia del nuevo estado de cosas, los senadores gobernadores de provincias senatoriales tuvieron, pues, que sucumbir, como los demás.

Después de haber destruído, Galieno tuvo que reconstruir. Hízolo en provecho del orden neoecuestre, cuyos cuadros, reclutados desde Septimio Severo en el seno del ejército, iban a darle los elementos a la vez seguros y experimentados, cuyo empleo exigía la salud pública. Egipto sirvió de modelo para esta reforma administrativa y militar, como para tantas otras, y su sistema de administración, extendido por Galieno a todo el Imperio romano, suministró al Emperador el instrumento de su regeneración necesaria. De pies a cabeza de la jerarquía militar y administrativa, los caballeros tomaron posesión de los puestos abandonados por los miembros de la clase senatorial: tribunos legionarios, legados de legión, legados gobernadores de las provincias imperiales, procónsules gobernadores de provincias senatoriales. En todo esto, por otra parte, Galieno no inventó en todas sus partes un nuevo sistema de administración pro-

vincial. Este tipo particular funcionaba ya en Egipto desde el principado de Augusto; en Mesopotamia, desde Septimio Severo, y, desde el doble punto de vista administrativo y militar, había realizado plenamente sus pruebas. Galieno no tuvo más que generalizar el sistema e introducirlo en las provincias de legados.

El golpe así dado al privilegio provincial senatorial era extremadamente duro. Una vez impuesto el fondo, Galieno se dedicó a endulzar, al menos, la forma y lo logró por el empleo de un doble proceder. Primeramente, los gobernadores ecuestres del nuevo tipo recibieron, no el título de prefecto, *praefectus*, como en Egipto o en Mesopotamia, sino el de *praeses*. Galieno, con este vocablo general disimulaba el carácter ecuestre de la función y, como el título se aplicaba en la práctica lo mismo a los gobernadores senatoriales que a los otros, no excluía definitivamente para lo por venir la vuelta al reclutamiento tradicional. En segundo lugar, los nuevos gobernadores fueron nombrados—al menos, al principio, para preparar la transición—no en forma definitiva, sino, oficialmente, a título de suplentes y de intermediarios, *agens vices praesidis* (1). El procedimiento de la suplencia no era, tampoco, una innovación; remontaba en el Imperio romano a una tradición secular. Se lo halla ya empleado en el siglo I y en el II de J. C.; pero es con Septimio Severo, y, sobre todo, en el segundo cuarto del siglo III, cuando se generaliza. La carrera de Timesiteo, el suegro y prefecto del pretorio de Gordiano III, ofrece un ejemplo sumamente significativo. Esta tradición administrativa ofrecía, pues, a Galieno un medio práctico de reem-

(1) Sobre la cuestión, L. Homo, *L'empereur Gallien et la crise de l'Empire romain au III^e siècle*, en **XLVII**, 113, 1913, 258; Id., *Les privilèges administratifs du Sénat romain sous l'Empire et leur disparation graduelle au cours du III^e siècle*, Id., 138, 1921, 12-15; cf. A. Rosenberg, *Ein Document zur Reichsreform des Kaisers Gallienus*, en **XXXVI**, 55, 1920, 319-321.

plazar, con todos los arreglos de forma deseables, a los funcionarios senatoriales que él eliminaba del Gobierno de las provincias imperiales. No dejó de aplicar en todo momento oportuno este procedimiento, cómodo por todos conceptos. Más aún, él lo extendió a los nuevos comandantes en jefe ecuestres de las legiones. Oficialmente, ellos ejercen sus funciones en calidad de suplentes del legado tradicional, *agens vices legati*, de la misma manera que el gobernador ecuestre de provincia, suplente del Gobierno, *agens vices praesidis*. Pero, tras el falso aspecto de la forma, es preciso ver la realidad de las cosas. Con Galieno, el Senado pierde el conjunto de sus dos privilegios, administrativo—en lo que concierne a las provincias—y militar. Hay más aún. El privilegio financiero se derrumba bajo el mismo golpe. Galieno arrebata a la caja del Senado, el *aerarium*, la recaudación de las provincias senatoriales, y éste no conserva desde entonces, para el presupuesto de ingresos, más que una fuente de orden general, el beneficio que procura la acuñación de la moneda de bronce. Esto no durará mucho.

Aureliano, en fin, acabó la obra de destrucción de los privilegios senatoriales, desde el doble punto de vista administrativo y monetario. En Italia, la función de corrector, excepcional hasta entonces, cambió radicalmente de carácter. Le dió una forma regional por la creación de correctores para ciertas regiones italianas, como Lucania y Venecia, y, por otra parte, hizo de ella una función permanente, preparando así la asimilación completa a los gobernadores provinciales que realizará Diocleciano. Aureliano, en fin, suprimió el último de los privilegios que en materia financiera hubo conservado el Senado: el privilegio monetario. En 21, a consecuencia de la sublevación de los monetarios en Roma, arrebató al Senado el monopolio de la acuñación del bronce y, desde entonces, el servicio entero

de la moneda en sus tres especies—oro, plata y cobre—fué concentrado en manos del Emperador. La evolución secular llega así a su fin por la desaparición de los privilegios tradicionales del Senado y la realización de la centralización imperial.

IV.—La evolución del poder imperial bajo el Alto Imperio

Y en medio de este flujo y reflujo constitucionales, en medio de estas ofensivas imperiales cortadas por restauraciones senatoriales, la evolución implacable que iba a transformar gradualmente el Principado en «Dominado», progresa sin cesar. Evolución de forma, sin embargo, mucho más que de fondo. En realidad, y, esto, desde los primeros días del régimen, el Emperador es el amo porque dispone del ejército y seguirá siéndolo, mientras conserve inmutable su confianza. Lo que cambia son, ante todo, las modalidades del régimen personal. El paso del régimen del Principado al del «Dominado» en los tres primeros siglos de nuestra era, es, más aún que una idea nueva que surge, una máscara que cae y una realidad que se transparenta.

Los dos primeros emperadores de la dinastía Julio-Claudia, los verdaderos fundadores del régimen, Augusto y Tiberio, se dedicaron a aplicar, con una lealtad tanto más sincera cuanto más interesada era, el sistema constitucional del Principado, Tiberio mucho más aún que Augusto. Se le ha visto, en particular, negarse a adoptar el prenomen de *Imperator*, el que tanto Augusto como César, antes que él, habían considerado como uno de los atributos constitutivos del poder imperial. Todo cambió con Calígula, cuyo reinado representa en la historia del Imperio una primera tentativa de absolutismo integral. Monomanía de grandezas, manifestación enfermiza de un espíritu débil y mal equilibra-

do, sin duda; pero este diagnóstico no sería suficiente para explicar el caso. Heredero de la fórmula monárquica que su bisabuelo Antonio, heredero de César, había realizado un instante en Oriente (1) y cuya tradición le había transmitido fielmente su abuela Antonia, hija del triunviro Calígula, quiso introducir en Roma la realeza absoluta y teocrática a lo oriental, en la que el soberano es a la vez un amo y un dios, según el tipo helenístico que había sido el de los Seléucidas y los Ptolomeos (2). Después de medio siglo de Principado, se volvía al sistema monárquico de César. Pero dos vicios redhibitorios condenaban la tentativa al fracaso. También esta vez era prematura — las razones de oportunismo político que habían ligado a Augusto con el régimen del Principado subsistían enteramente—y, por otra parte, el modo extravagante con que la reforma se había presentado, no tenía nada que pudiese recomendarla especialmente en favor de los contemporáneos. Era preciso dejar al tiempo el cuidado de cumplir su obra acostumbrada. Los sucesores de Calígula, durante los tres primeros siglos del Imperio—Claudio, Nerón al fin de su reinado, Domiciano, Adriano, Septimio Severo, Galieno y Aureliano en primera fila—se dedicaron a ello uno tras otro y con éxito.

El uso de los títulos y de los sobrenombres—el formulario técnico imperial—, flotando aún sobre la dinastía Julio-Claudia, se fija y se estabiliza desde los Flavios, manifestación concreta de los constantes progresos realizados por la idea monárquica en el curso del primer siglo. Tiberio, de un modo permanente, había renunciado al prenomen de *Imperator*, aun reservándose el uso exclusivo de él como conmemorador de victoria. Calígula, Claudio y Nerón—este último al comienzo de su reinado, solamente, en el período constitucional—siguen su ejemplo. Bajo Galba, Otón y Vite-

(1) H. Jeanmaire, *La politique religieuse d'Antoine et de Cléopâtre*, en XLIV, 1924[1], 241-261.—(2) Id., 257-259.

lio, el uso permanece flotando. Con Vespasiano, el empleo del apelativo en forma de prenomen se hace normal como en tiempo de Augusto y, rasgo característico, no se hace desaparecer del titular el empleo del prenomen individual. El título de Padre de la Patria, *Pater Patriae,* usado sucesivamente por César y por Augusto, sigue una curva análoga. Tiberio lo rehusa siempre. Nerón, Adriano y Marco Aurelio, no lo aceptan sino más o menos tardíamente y, únicamente, cuando creen haberlo merecido.

Los emperadores efímeros, no lo usan. Pértinax recibe el título a su advenimiento y, desde entonces, hace de él parte de su investidura oficial. Caso análogo para el título de procónsul : Augusto, por el acta constitucional del 23 a. de Jesucristo, había recibido el *imperium* proconsular en toda la extensión del mundo romano, incluso la misma Roma e Italia. Pero, a causa de la ficción que dejaba al Senado y a los magistrados anuales, como en lo pasado, el Gobierno de la península, el uso de semejante título hubiera parecido, a la vez, chocante y contradictorio. Augusto y sus sucesores del siglo primero, se contentaban con poseer la cosa sin fijarle nombre. Es preciso descender hasta Trajano para ver aparecer el título de procónsul en la titulación oficial, y aun, con dos reservas fundamentales : el Emperador no lo adopta más que para las provincias y, únicamente, en las inscripciones grabadas mientras el mismo está ausente de Italia. Septimio Severo, el gran nivelador, el adversario implacable de las prerrogativas tradicionales del Senado, introdujo el uso de llevarlo en Italia y en Roma misma. Lo propio ocurre con el *imperium* proconsular ; el simulacro de prorrogación al que Augusto permaneció fiel hasta su muerte, que a nadie ilusionaba, no sobrevivió a su autor. Desaparecerá desde el reinado de Tiberio. ¿Acrecentamiento del poder efectivo para el Emperador?

En nada; sino simplemente, por grados sucesivos, es la ficción constitucional que se desvanece.

Augusto, en varias ocasiones, había ejercido los poderes de censor; pero sin usar el título oficial, ni en la forma tradicional, ni en la nueva y ampliada fórmula de la *cura legum morumque*, que en tres ocasiones, en 19, en 18 y en 11 a. de J. C. había rehusado categóricamente. No obstante, la ausencia de calificación legal, en un pueblo formalista como el romano, presentaba serios inconvenientes y, en dos ocasiones, con Claudio en 47-48 d. J. C., y con Vespasiano, en 73-74, la antigua magistratura de la censura, ejercida esta vez por el Emperador, había hecho su reaparición. Domiciano resolvió definitivamente, y en provecho propio, el problema, tomando el título de censor perpetuo, *censor perpetuus* (85 d. J. C.), y, si sus sucesores renunciaron el apelativo oficial, al menos tuvieron buen cuidado en conservar sus prerrogativas, que, desde entonces, permanecieron agregadas, en forma permanente, al conjunto de las atribuciones imperiales.

En fin, la *Lex de Imperio*, tal como nos la da a conocer el fragmento epigráfico relativo a la investidura de Vespasiano (1), en lo que concierne al derecho de convocar el Senado y de recomendar a las magistraturas, reconocía formalmente al fundador de la dinastía Flavia nuevas prerrogativas.

Domiciano, que en la marcha hacia el despotismo se encuentra siempre en buen lugar, es el primero que osa tomar el título de *Dominus*. La iniciativa produjo escándalo, particularmente, como era de esperar, en los círculos aristocráticos; pero muy pronto, a despecho de la reacción senatorial que representa el régimen de los Antoninos, el apelativo entra en uso. Y, prueba palmaria de los progresos de

(1) C. L. L., VI, 930.

la idea monárquica, el mismo Plinio *el Joven*, en su correspondencia oficial con Trajano, no guarda ningún escrúpulo en darle corrientemente este título. Con Septimio Severo, el uso se hará definitivamente oficial.

A fines del siglo III después de Jesucristo, los emperadores trataron, por medio de un refuerzo del despotismo, de devolver al régimen la estabilidad que cada vez más iba faltándole. Con la influencia de las monarquías orientales y, más particularmente, de la monarquía sasánida, había nacido la idea de que sólo la monarquía absoluta podía salvar el Imperio y prevenir el retorno, siempre amenazador, de la anarquía militar. Aureliano, antes de todos los emperadores y, a pesar de su sencillez personal, usó públicamente la diadema y se vistió con un lujoso traje cubierto de oro y adornado con pedrería, ceremonial que volverá a hallarse completo y sistematizado en Diocleciano y Constantino, los dos grandes organizadores de la monarquía del Bajo Imperio.

El carácter religioso del Principado, en el que el título de Augusto constituye la expresión original, presenta un desarrollo del mismo orden. En virtud de la religión imperial, el Emperador es objeto de prácticas y de honores que van multiplicándose a medida que se desciende en el curso de los siglos : culto provincial y culto municipal ; juramento por el nombre del Emperador ; adoración de su *Genius* ; fuego llevado ante el soberano ; imagen imperial sagrada y dotada del derecho de asilo como las estatuas de los dioses ; representación con la corona radiada en la cabeza. Domiciano, al menos en forma oficiosa, se hace dar el título de Dios, *Deus*. Desde Septimio Severo, todo lo que respecta al Emperador, cosas y gentes—la capital misma, *Urbs sacra*,—adquiere un carácter sagrado, *sacer*. Aureliano, en fin, a raíz de la anarquía militar, buscó en la idea religiosa la consagración moral de su poder y un medio de evitar una

nueva crisis. Su reforma religiosa había constituído la religión solar en culto del Estado y hecho del Sol el dios supremo del Imperio, *Sol dominus Imperii romani*. Uniendo directamente su causa a la del monoteísmo solar y explotando en beneficio de la autoridad imperial los buenos efectos que se prometía de este patrocinio, se proclamó el representante y la emanación de la divinidad solar. El fué dios sobre la Tierra, *Deus*, señor por derecho de nacimiento, *Dominus natus*, títulos que le dan los monumentos oficiales, particularmente las monedas. La nueva religión no tendía solamente a la unificación moral del mundo romano Reforzando el poder imperial, que vacilaba, dándole la consagración solemne de la idea religiosa, Aureliano legitimaba el despotismo y, quitadas todas las caretas, fundaba a título definitivo la monarquía absoluta.

También el problema sucesorio ofrecía una cuestión mucho más de forma que de fondo. Si el claro reconocimiento del principio de la herencia, en el estado de cosas que creaban la mentalidad y el derecho público romanos, constituía una completa imposibilidad, no es menos verdad que, en la práctica, y cuando otros obstáculos no venían a estorbarlo, desde el Alto Imperio, los hijos suceden a su padre—Tito a Vespasiano, Cómodo a Marco Aurelio; Caracalla y Geta a Septimio Severo—y, hasta, en ausencia de descendientes directos, los hermanos a su hermano—Domiciano a Tito. Pero también puede ocurrir, y, de hecho, ha ocurrido con frecuencia en el curso de los dos primeros siglos, que el Emperador reinante no haya tenido o no tenga ya hijos—caso de Augusto, Galba, Trajano, Adriano y Antonino. Para llenar tal laguna, que ponía en peligro la estabilidad del régimen, Augusto ha creado un método y sentado un precedente: el principio de la adopción. Adopción, primeramente, en el seno mismo de la familia imperial: Augusto adopta a su hijastro Tiberio, y Claudio a su hijas-

tro Nerón. En un segundo período, el sistema adquiere una forma ampliada—la adopción entre los mejores—y, como tal, va a recaer sobre extraños. Excepcional con Galba, que la inaugura, se transformará con los Antoninos en una ley sucesoria oficial y regular. Tácito (1), en un discurso que pone en boca de Galba, cuando la adopción de Pisón, expone con toda su amplitud un sistema que ha visto funcionar ante su vista y conocido en su apogeo:

«Si yo fuese un simple ciudadano y te adoptare de acuerdo con el uso, por ley curial y ante los pontífices, aún sería una gloria para mí hacer entrar en mi casa el descendiente de Cn. Pompeyo y de M. Craso, y para ti un bello privilegio haber añadido a tu nobleza la ilustración de los Sulpicio y de los Lutacio. Pero la voluntad de los dioses y de los hombres haciéndome emperador, tus grandes cualidades y el amor a la patria me han decidido a llamarte del seno del reposo a este rango supremo que nuestros antepasados se disputaban por las armas y que me ha dado la guerra. Así el divino Augusto llamó, primero, al hijo de su hermana, Marcelo, luego a su yerno Agripa, después a sus nietos, y por fin a Tiberio, hijo de su mujer, y los colocó junto a su grandeza. Así como Augusto buscó un sucesor en su casa, yo lo busco en la República. No es que yo no tenga parientes ni compañeros de armas; pero, yo no he recibido el Imperio por ambición y la prueba de que dispongo de él en mi juicio imparcial, es la preferencia que te doy, no sólamente sobre los míos, sino hasta sobre los tuyos.

«Tú tienes un hermano tan noble como tú, nacido antes que tú, digno de este alto rango si tú no lo fueses más. La edad en que estás, se ve ya libre de las pasiones de la juventud; tu vida pasada no tiene nada que hacerse perdonar. Hasta aquí tú no has tenido más que mala suerte; la buena tiene, para probar las almas, pruebas más fuertes, pues las miserias se soportan, la felicidad nos corrompe. La buena fe, la franqueza, la amistad, estos primeros bienes del hombre, tú los cultivarás sin duda, con una confianza inalterable; pero otros las ahogarán bajo vanos respetos. En su lugar penetrarán por todas partes, la adulación, las fingidas caricias y el mortal veneno de todo sentimiento verdadero, el interés personal. Hoy mismo tú y yo, nos hablamos con sencillez; todo lo demás, se dirige a nuestra fortuna de mejor gana que a nosotros. Es preciso decirlo también: dar a un príncipe buenos consejos, es una penosa tarea; ser el servil aprobador de todos los príncipes, es fácil, sin que el afecto se mezcle en ello.

«Si este cuerpo inmenso del Estado pudiera sostenerse y conservar su equilibrio sin un moderador supremo, yo sería digno de vol-

(1) TÁC., *Hist.*, I, 15-16.

ver a comenzar la República. Pero es tal, desde largo tiempo, el curso del destino, que ni mi vejez puede ofrecer al pueblo romano más bello presente que un buen sucesor, ni tu juventud darle nada mejor que un buen príncipe. Bajo Tiberio, bajo Cayo y bajo Claudio, Roma fué como el patrimonio hereditario de una sola familia. La elección que comienza en nosotros será fruto de libertad. Hoy, que la casa de los Julios y de los Claudios no existe ya, la elección irá a buscar al más digno. Nacer de sangre de príncipe es un albur del azar ante el cual se detiene todo examen. El que adopta sabe lo que hace. Si quiere escoger, la voz pública lo ilumina. Pon a Nerón ante tus ojos: este soberbio heredero de tantos Césares, no es Vindex al frente de una provincia desarmada, no soy yo, con una sola legión; es su barbarie, son sus desórdenes las que lo han derribado de encima de nuestras cabezas: pues él aún no tenía el ejemplo de un príncipe condenado.

«A nosotros, a quienes la guerra y la opinión han hecho lo que somos, las virtudes más eminentes serán inhábiles para librarnos de la envidia. Sin embargo, no te asustes si dos legiones están aún alteradas por una sacudida que ha conmovido al universo. Tampoco yo he hallado el Imperio sin tempestades, y cuando se sepa tu adopción yo dejaré de parecer viejo, único reproche que hoy se me dirige. Nerón será siempre añorado por los malvados. A nosotros dos nos toca hacer de modo que no lo seamos también de la gente honrada. No vienen ahora a punto más extensos avisos y la obra del consejo está cumplida por completo, si yo he hecho una buena elección. El modo más seguro y el más breve de juzgar lo que está bien y lo que está mal, es examinar lo que has aplaudido o lo que has condenado en otro príncipe. Pues no ocurre aquí lo que en las monarquías en que una familia privilegiada es la dueña absoluta, y todo el resto esclavo. Tú vas a mandar a hombres que no pueden tolerar una completa servidumbre ni una entera libertad.»

La teoría es bella, y, por una vez, la práctica no la ha desmentido. A esta adopción de forma amplia, es a la que hombres como Trajano. Adriano, Antonino y Marco Aurelio, deberán más tarde el Imperio, y los contemporáneos, cerca de un siglo de prosperidad tal, que el Mundo, desde esta época feliz, no ha vuelto a hallar el secreto.

La dinastía de los Flavios, representa, desde el punto de vista de la sucesión, un potente esfuerzo en el sentido hereditario. Uno de los argumentos principales que pesaron sobre Vespasiano para decidirle a aceptar el Imperio, fué el de tener dos hijos, dos futuros sucesores, y, un día, en pleno Senado, Vespasiano no temió declarar, presentando a Tito: «Este, o nadie, será mi sucesor». Pero con su acos-

tumbrada prudencia y su fino sentido de la política, el Emperador unió las obras a las palabras. Dió a su hijo la prefectura del pretorio, que hacía de él el gran jefe militar del Imperio, lo asoció a las prerrogativas esenciales del poder imperial—la potestad tribunicia, el *imperium* proconsular, el título de *Imperator*—y le concedió el privilegio fundamental de la soberanía, el de acuñar moneda con su efigie. De hecho, por más que teóricamente no hubiese cambiado nada en el sistema sucesorio tradicional, y que el principio de herencia permaneciere, como en lo pasado, categóricamente excluído, los dos hijos de Vespasiano, Tito, primero, y Domiciano, después, sucedieron a su padre sin dificultad.

Con los Antoninos, y por la fuerza misma de las cosas, se volvió al sistema de la adopción en su segunda forma. No obstante, habiendo la experiencia revelado muy pronto sus lagunas, los emperadores del siglo II juzgaron oportuno enriquecerla con dos disposiciones complementarias. El presunto heredero, en el sistema de Augusto, no usaba título oficial específico y particular. Vespasiano había compartido con su hijo Tito, su designado sucesor, el prenomen de *Imperator* y le había conferido, según hemos visto, como a soberano, el derecho de acuñar moneda con su efigie. Adriano dió en la materia un paso decisivo. Cuando escogió, en 136 d. J. C., a L. Ceionio Cómodo por heredero suyo, lo adoptó y le dió el sobrenombre de *Caesar*, apelativo oficial que tomó así un sentido constitucional preciso, y, aplicado al presunto heredero, permaneció usual para lo sucesivo. Un segundo paso, dado veinticinco años más tarde, fué la asociación completa a la dignidad imperial. En 161, Marco Aurelio se asocia, en un pie de igualdad, a su hermano de adopción, Lucio Vero. Una sola de las prerrogativas imperiales queda excluída de esta asociación: el pontificado máximo que queda del dominio exclusivo del mayor de los emperadores. Un poco más tarde,

en 176, el mismo Marco Aurelio, tomará como colega, y en las mismas condiciones, a su hijo Cómodo. Septimio Severo, siguiendo su ejemplo, conferirá el título de Augusto, sucesivamente, a sus dos hijos, Caracalla y Geta. Después de 209, durante los tres últimos años de su reinado, habrá tres emperadores de igual categoría, exceptuando siempre el pontificado máximo. En fin, en 238, desaparece esta última excepción. Pupieno y Balbino, los dos emperadores, se atribuyen simultáneamente el título de gran pontífice, como los demás privilegios imperiales. El procedimiento de la asociación al Imperio ofrecía dos ventajas considerables; en el presente, facilitaba la administración del Imperio, cuya carga repartía entre dos o más titulares; para lo porvenir, hacía más segura la transmisión del poder. No es ya un sucesor designado el que los ambiciosos hallan ante ellos; sino un Emperador, en el completo sentido de la palabra, ya en posesión de la totalidad del poder. De hecho, y esta era la ventaja inmensa del nuevo sistema, la vacante del Imperio no había de ser jamás completa. Las complicaciones eventuales, debidas ya a la intervención del Senado, ya, sobre todo, del ejército, se hallaban, pues, *ipso facto*, radicalmente apartadas.

Desgraciadamente, a pesar de estas precauciones sucesorias complementarias, quedaba un peligro posible. El Emperador podía morir de improviso sin estar asociado a algún colega, y hasta sin haber designado sucesor eventual. El caso se produjo, por ejemplo, con Nerón, con Domiciano y con Cómodo. Dos de éstos, por su muerte, en 68 y en 192, dieron señal de las dos más terribles crisis de sucesión que hubo conocido el Imperio, y poco faltó para que el asesinato de Domiciano no provocase un alboroto análogo. Teóricamente, la solución constitucional estaba prevista y era de un mecanismo sencillísimo. El derecho de elección volvía pura y simplemente al Senado, depositario

legal de la soberanía del pueblo romano. Pero, de la ficción a la realidad, había un mundo. El ejército, creador y sostén del régimen, pretendía tener algo que decir en este asunto; intervenía en él para reivindicar sus derechos, y los diversos ejércitos del Imperio, pretorianos en Roma, legiones en las provincias, no dudaban en disputarse la elección con las armas en la mano. Designación por el Emperador o elección por los ejércitos, el Senado no era ya libre ni en un caso ni en otro. La sola diferencia es que, en la primera eventualidad, el orden se hallaba, generalmente, mantenido, mientras que en la segunda, tenía, a menudo, por consecuencia, y ya se vió en 68 y en 192, la guerra civil y la ruptura de la unidad imperial.

En el siglo III, por razón de las circunstancias que hacen pasar a primer término la necesidad de la salud pública y el cuidado de la defensa nacional, el ejército ha puesto definitivamente la mano sobre el Estado. El problema sucesorio recibió el sello de esta nueva situación. El nombramiento por el ejército, se convierte en regla. Los soldados hacen y deshacen los emperadores. Constitución civil, a decir verdad, ya no existe. El Senado, cuyo papel a este respecto, habría debido ser primordial y decisivo, se limita de hecho a volar en ayuda de la victoria y a legitimar al afortunado elegido. En cuanto al Consejo imperial, que la política de los Severos había tratado de substituir, como eje del poder civil, a la asamblea senatorial, su bancarrota es a este respecto más completa y más considerable aún. Esta fachada civil, que los Emperadores de los dos primeros siglos, por medios diversos, pero con tenacidad igual, se habían obstinado en edificar, se derrumba sin esperanzas de retorno. El problema de la sucesión aparece, en lo sucesivo, para el Estado romano, como cuestión de vida o muerte. Al supremo reformador del Imperio, a Diocleciano, le toca resolverlo.

CAPITULO III

TÉRMINO DE LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL. LA MONARQUIA ABSOLUTA DEL BAJO IMPERIO

I.—CAUSAS E INFLUENCIAS. LA MONARQUÍA ROMANA Y LA REALEZA SASÁNIDA

Tres ideas esenciales dominan la historia política del Bajo Imperio: la idea absolutista, la idea de participación y la idea burocrática. Ni una ni otra de estas ideas, por lo demás, son cosas nuevas. Arrancan, en sus orígenes, del Alto

---

BIBLIOGRAFÍA.—*Textos.*—AMIANO MARCELINO, *Historia* (de 353 a 378 d. J. C.); AURELIO VICTOR, *De Caesaribus*, 39-42 (hasta la muerte de Constancio II); *Epítome*, 39-48 (hasta la muerte de Teodosio); EUTROPIO, IX, 19-X, 18; OROSIO, VII, 25-43; ZÓSIMO, *Historia*, II-VI; ZONARAS, XII, 31-XIII; *Panegíricos latinos*: Cl. MAMERTINO (*Maximiano*, (*Génétthliaco de Maximiano*); EUMENIO, *Pro restaurandis scholis*; anónimo (*Constancio I.*); anónimo (*Maximiano y Constantino*); tres anónimos (*Constantino*); NAZARIO (*Costantino*); C. MAMERTINO (*Juliano*); L. PACATO (*Teodosio*); LACTANCIO, *De mortibus persecutorum*; SIMACO, Correspondencia, *Relaciones oficiales*; JULIANO, *Obras*; VEGECIO, *Compendio de las instituciones militares.*

Documentos administrativos.—TATÉRCULO DE VERONA, hacia 297; *Notitia dignitatum* (principios del siglo V); Lista de las provincias romanas, después del *Calendario* de Polemio Silvio (hacia 385); *Notitia Galliarum.*

Documentos jurídicos.—Constituciones imperiales de los *Códigos Teodosiano* (de Constantino a Teodosio), con el suplemento de las *Novelas* (de Teodosio a Antemio) y *Justiniano.*

Inscripciones.—C. I. L., II sig. *passim*, especialmente en el tomo VI, 1116-1198, 31381-31419, v. I. L. S., 612-819; 8928-8953.—Album senatorial de Thamugadi, C. I. L., VIII, 2403 y Sup. 17903; I. L. S., 6122.

Monedas.—H. COHEN, IV, VI-VIII.

Obras principales.—CXXXI, especialmente I y II, con los dos suplementos; XXI, 380-424; I, 188-202; 263-251; IX, III, 159-273; X,

Imperio; pero, a fines del siglo III y en el IV, por las necesidades de la situación, adquieren toda su importancia y alcanzan su pleno desarrollo. La omnipotencia del ejército, monopolio, a la vez, militar y administrativo, nacido de la crisis del siglo III, hace imposible, por su intervención constante y abusiva en los asuntos públicos, todo gobierno y pone en peligro hasta la existencia misma del Estado romano. El Emperador, como los demás, y más aún que los demás, está en sus manos, y los dos elementos civiles sobre los cuales se había apoyado constantemente contra ella—el Senado y el Consejo imperial—, arrebatados como briznas de paja por la violencia de la tormenta, uno tras otro, hicieron fracasar todas las esperanzas. So pena de perecer, es preciso buscar por otra parte. La introducción del despotismo a lo oriental, la coparticipación administrativa del Imperio, el desarrollo sistemático de la burocracia, suministraron a los Emperadores de fines del siglo III y del IV, después de Jesucristo, los elementos de la solución necesaria.

La organización política y administrativa del Estado romano en el Bajo Imperio, no más, según hemos visto, que la del Alto Imperio, no resulta de una evolución exclusivamente interna. El papel decisivo, que, precedentemente, había desempeñado Egipto, pasa ahora a un elemento nuevo, extraño, éste, en toda la fuerza del vocablo: la Realeza Sasánida:

«Tras la derrota de los persas, escribe Lactancio (1), cuyo rito y costumbre son entregarse en esclavitud a sus reyes, y, para los reyes, disponer de su pueblo como de sus propios servidores, este criminal —Galerio—quiso introducir semejante hábito en el suelo romano.

III, 231-241; 298-306 (E. Kornemann); 461-463 (K. J. Neumann); XXIV, 599-631; LXIII; XXXI, 555-647; XVIII, I, 297-364; XXX, II, 3-437; CIV; LXII; LII; CIII; LXXXVI; LXXIX; CXXXII; XC, 169-175; A. Chiristenzen. *El Imperio de los Sasánidas: el pueblo, el Estado y la corte*, en XL, séptima serie, sección de Letras, I, n.º 1, 1907, 3-120.

(1) Lactancio., *De Mort. Pers.*, 21, 2-3.

Desde la época de su victoria, sin pudor alguno, hacía el elogio de ello.»

La indicación es preciosa; pero no hay razón para encerrarla en los estrechos y casi episódicos límites que el polemista cristiano le asigna. En realidad, la influencia del Estado sasánida en la transformación del régimen imperial romano, comienza con los emperadores ilirios y se prolonga hasta los últimos días del Imperio de Occidente.

El hecho parece indiscutible y es fácil alcanzar las razones. El Imperio parto había sucumbido hacia 225, bajo el efecto de una descomposición completa, de una anarquía incurable, en la triple forma política, militar y religiosa. La realeza sasánida, que la había substituído, había, en consecuencia, llevado con ella un programa de reacción sistemática y de regeneración integral. Pero, a raíz de la anarquía militar, el Estado romano se halla, con medio siglo de retraso respecto a la monarquía oriental, en presencia de un problema análogo. El éxito de los sasánidas en su obra de regeneración, los venturosos resultados obtenidos por su experiencia, no podían, pues, hacer otra cosa que alentar a los emperadores romanos a seguir sus ejemplos y a asimilarse sus métodos. En oposición con el sistema gubernamental del Imperio parto, los sasánidas debieron su éxito a tres grandes reformas: reforzamiento del poder real, introducción de una burocracia centralizada y creación de una sólida unidad religiosa. El rey sasánida es un monarca todopoderoso. Del absolutismo, tiene las prerrogativas y los signos exteriores. Vive en el fondo de su palacio, vestido con un traje magnífico, sometido a leyes rigurosas de etiqueta y, generalmente, inaccesible a los mortales.

El gran feudalismo que, en tiempos de los partos, había conducido a una semiindependencia, y, a menudo, hasta a más, fué rudamente dominado por la mano de hierro de la

nueva dinastía, y, como las demás clases de la población, debió, en adelante, obedecer.

Una centralización rigurosa y sabiamente jerarquizada, asegura en toda la extensión del Estado la ejecución de los mandatos regios. En la cima, los ministros, jefes de servicios: el *Wazurg-framâdhar*, primer ministro, el consejero ordinario y el segundo del rey; el *Erân-spâdbedh*, ministro de la guerra; el *Wâstriôsânsâlâr*, ministro de Hacienda y director general de los impuestos; el *Erân-dabîrbedh*, secretario general del Imperio, y los dos grandes funcionarios religiosos, *el Môbedhân-môbedh*, ministro del culto, soberano pontífice del parsismo, y el *Herbedhân-herbedh*, otro gran jefe de la religión nacional, encargado, acaso, especialmente de la jurisdicción eclesiástica. Más abajo, los secretarios de Estado—*dabîrân*—a las órdenes del *Erân-dabîrbedh*, o *dabîrân-mehist*, encargados de la correspondencia diplomática y administrativa, numerosos e influyentes, los grandes funcionarios de la corte—, el guardasellos, el director del departamento de las informaciones, el jefe de las guardias, el administrador de las obras pías, los chambelanes, los conservadores de los anales regios, etc.—; las oficinas de la cancillería, *Dêvâns*: correspondencia, hacienda, justicia criminal, distribución de los signos de honor y de los cargos, sin duda, también asuntos militares, dominios, posta, moneda—; en fin, los administradores regionales del territorio, ante todo los cuatro virreyes, *pâdhgôspâns*, encargados cada cual de ellos de la administración de un cuarto del reino (norte, sur, este y oeste) y los gobernadores de provincias (*marzbâns, ôstândârs*), unos y otros sometidos a la vigilancia estrecha del Gobierno central. En fin, la realeza sasánida constituyó, en beneficio de la clerecía zaratustrana, y en reacción contra el helenismo impenitente del régimen parto, una potente Iglesia de Estado, con sus altos dignatarios: *Môbedhân-môbedh*, *Hêrbedhân-hêr-*

bedh y su numeroso personal de magos, *môghân*, sólido apoyo de la dinastía y símbolo viviente de la unidad nacional.

Desde mediados del siglo III después de Jesucristo, el conjunto de esta reorganización había adquirido la sanción del éxito y la realeza sasánida había ganado, con el restablecimiento del orden interior, una fuerza de expansión considerable. Colocados en presencia de una situación análoga en su conjunto, dóciles a las lecciones de una experiencia de hechos que ellos mismos veían, los emperadores ilirios del tercero y del cuarto siglo se inspiraron, para la elevación del Estado romano, en los procedimientos sasánidas de gobierno y de administración. Esta influencia, desde luego, y conviene hacerlo notar expresamente, no debe concebirse ni como completa ni como exclusiva. Por la acción de diversos factores—imitación del Egipto ptolemaico, identidad de necesidades tanto interiores como exteriores y, por consecuencia, similitud indicada de soluciones—, la marcha hacia el absolutismo y la centralización, se había comprobado, desde el Alto Imperio, como irresistible. Pero, al menos, en esta evolución secular cuyo punto final marca el sistema gubernamental del Bajo Imperio, el ejemplo del Estado sasánida ha desempeñado un papel innegable y ocupado un importante lugar. En este respecto, Aureliano, Diocleciano, Constantino, serán los grandes nombres; el absolutismo, la centralización, el monoteísmo solar, serán las realizaciones principales.

II.—El Emperador y el poder central

El Emperador y el palacio imperial.—De hecho y en derecho, el Principado de Augusto ha dado lugar al pleno régimen del «Dominado». Con tres siglos de retraso, brota el programa constitucional de César de las necesidades peculiares del mundo romano, que, por fin, halla su realización

completa y definitiva. En el siglo IV, el poder imperial se ha convertido en una monarquía pura, en la que el Estado se encarna completamente en la persona del Emperador, ley viviente y dueño absoluto. Esta realidad halla su expresión concreta en el título del soberano. Desde Septimio Severo, se le llama oficialmente el señor, *Dominus,* bajo el cual no hay más que súbditos, *subjecti,* a veces, hasta esclavos, *servi,* δοῦλοι. Monarca oriental, el Emperador lleva suntuosa indumentaria: diadema, vestidos de seda bordados de oro y recamados de perlas. Vive rodeado de un personal doméstico tan numeroso como variado, entre el cual los eunucos no tardan, según costumbre del Oriente, en reivindicar un puesto de honor. Etiqueta y ceremonial son objeto de una reglamentación minuciosa. Sepultado en el fondo de su palacio, como un ídolo en el seno de su santuario, el soberano no se digna aparecer ante los demás humanos más que en ocasiones raras y cuidadosamente dispuestas. Sólo se llega a él por los complicados ritos de la prosternación y de la adoración.

Más aún. Los antiguos no habían concebido jamás una organización política sin una idea religiosa correspondiente, y los habitantes del mundo romano en el siglo IV después de Jesucristo, no hacían excepción de esta regla milenaria. El Bajo Imperio, más aún que los regímenes que le han precedido, da satisfacción a esta aspiración profunda de las conciencias y de las almas. El Emperador no es solamente el amo. Revestido de un carácter divino, ha nacido divino y padre de dioses, *diis genitus* y *deorum creator.* Sus actos son calificados de divinos. Todo lo que se relaciona con su persona o con las de su familia, o emana de su actividad, es sagrado, *sacer.* No obedecerlo es violar la ley religiosa y cometer un sacrilegio. La divinización imperial en el curso de los siglos III y IV ha atravesado por dos fases sucesivas y distintas. La fase pagana: el monoteísmo solar a lo oriental,

de Aureliano, el sol, dios supremo del Imperio—*sol dominus imperii romani*—y el Emperador, su corporal emanación, *deus et dominus natus*. La fase cristiana, durante la cual la teoría cambia y la práctica persiste; el Emperador conserva sus calificativos religiosos anteriores, por ejemplo, el epíteto de sagrado; continúase adorando al soberano y a sus imágenes. Un solo elemento del ceremonial desaparece como incompatible con la doctrina cristiana: los sacrificios ofrecidos a la divinidad imperial; pero lo que de este modo pierde el Emperador, lo halla largamente en otra forma, en el formidable poder que le asegura la religión cristiana triunfante. El reconocimiento del cristianismo como religión del Estado añade a la doble centralización política y administrativa un nuevo elemento: la centralización religiosa. Representante de Dios sobre la Tierra, imagen viva de la divinidad, el Emperador es como un dios presente y corporal—*tanquam praesens et corporalis deus*—según la expresión significativa de Vegecio (1), a quien se debe obediencia como a Dios mismo.

La unidad imperial tradicional comportaba graves inconvenientes que la crisis del siglo III había puesto en claro. La presión de los bárbaros en las fronteras, cada vez más violenta y más generalizada, había hecho más pesada y más absorbente la tarea que la defensa nacional imponía a los emperadores. Claudio II, Aureliano, Probo, en lucha con dificultades simultáneas y crecientes, pasan su reinado corriendo de una a otra frontera para rechazar al invasor. A pesar de su voluntad de hierro y de su actividad desbordante, no obstante los esfuerzos sobrehumanos que ellos exigen, y, dando ellos el ejemplo, obtienen de sus tropas, no podían estar, personalmente, en todas partes a la vez.

Les es preciso delegar, a menudo, en sus generales, y

---

(1) VEG., *Epit. Rei mil.*, II, 5.

entonces aparece un nuevo peligro: el de la usurpación. Para alejar invasiones y usurpaciones, este doble azote que la crisis del siglo III eleva al paroxismo, sólo hay un remedio eficaz: el reparto del poder. Los emperadores ilirios habían dado fin a la anarquía militar y restaurado la autoridad imperial. Esta crisis, que parecía conjurada, Diocleciano quiere impedir que renazca. Inteligencia lúcida y voluntad metódica, lleva consigo, a este fin, todo un coordinado programa de reformas. La base y la piedra angular del sistema será el reparto permanente de la dignidad imperial entre varios titulares, en forma de diarquía, primero; de tetrarquía, después.

La noción de reparto, sin embargo, había nacido gradualmente, por la presión de la necesidad misma, en tiempos del Alto Imperio y en los orígenes del régimen personal. Augusto se había dado colegas subordinados en la persona de Agripa y, después, de Tiberio. Claudio, al fin de su reinado, había hecho otro tanto con Nerón. Con el tiempo, el procedimiento se precisa y se extiende gradualmente. Vespasiano toma por colega a su hijo Tito y—innovación importante—comparte con él las prerrogativas imperiales, siempre con excepción del título de Augusto y del pontificado máximo. En 161 después de Jesucristo, Marco Aurelio se asocia a su hermano adoptivo, Vero, en condiciones análogas; pero, nueva etapa, con la concesión del título de Augusto. En 238, Pupieno y Balbino, los dos emperadores senatoriales, comparten el poder en una forma absolutamente igualitaria, incluso el pontificado máximo. Hasta aquí, no se trata más que de un reparto de competencia, sin división territorial. En 256, Valeriano, después de haber asociado a su hijo Galieno a título de colega, le atribuye el Occidente como esfera de acción particular, mientras que él se reserva el Oriente. Algunos años más y se verá al Estado romano dividirse en tres Imperios distintos: Imperio de Ga-

lieno (Italia, Africa, península de los Balcanes, regiones danubianas) en el centro; el Imperio de Póstumo (Bretaña, Galia, España), al oeste; el Imperio palmiriano de Zenobio y Vaballato (Asia Menor, Siria, Egipto), al este. La noción de reparto está, pues, en marcha. A esta noción, que ha hallado en lo pasado, Diocleciano le dió, por primera vez, realización completa y sintomática.

Prudente y hábil, teniendo en cuenta las lecciones de la experiencia, Diocleciano procedió por etapas. Desde 286, un año solamente después de la desaparición de su competidor Carino, se asocia un colega, con igualdad de títulos, Maximiano, de la Panonia, valeroso soldado y glorioso general. Parte con él territorialmente la administración del Imperio y le asigna el Occidente, mientras él se reserva el Oriente. Durante siete años, el Imperio fué gobernado en esta forma diárquica. Los resultados del sistema, desde el doble punto de vista de la política exterior y del gobierno interior, aparecieron tan satisfactorios que Diocleciano resolvió ampliarlo con el nombramiento suplementario de dos titulares nuevos. La diarquía se transformó así en tetrarquía.

No obstante—y en este punto de vista aparece, sobre todo, el cuidado de arreglar al mismo tiempo la cuestión sucesoria—, los dos nuevos emperadores no entran en la combinación en un pie de igualdad absoluta con los antiguos. Al lado y por debajo de los dos Augustos, fueron Césares, emperadores subordinados y coadjutores con promesa de sucesión. Para estos puestos, Diocleciano, gran conocedor de los hombres, hizo también esta vez excelente selección: Constancio Cloro, general capaz, y también, lo que no perjudicaba en nada, buen político; Galerio, espíritu inculto, pero valiente soldado y furibundo patriota. Por un sabio equilibrio, Diocleciano, unió a su colega Maximiano a Constancio Cloro, mientras Galerio se convertía en su propio asociado. Cada uno de los dos Césares recibió, como los mismos

Augustos, una circunscripción territorial determinada. A consecuencia de este reparto definitivo, los lotes se hallaron distribuídos de la manera siguiente: a Maximiano, Italia, Sicilia, Africa y España; a Constancio Cloro, Galia y Bretaña; a Diocleciano, Tracia, Asia y Egipto; a Galerio, Iliria y Acaya. Cada uno de los cuatro emperadores tuvo su residencia particular en su propio sector, al alcance de la frontera cuya defensa le incumbía: Maximiano, en Milán; Constancio Cloro, en Tréveris; Diocleciano, en Nicomedia, y Galerio, en Sirmium.

Pero, no hay que forjarse ilusiones. El establecimiento de la tetrarquía no significa en modo alguno, en el pensamiento de su autor, el fraccionamiento del Imperio: sino, sencillamente, en beneficio de los titulares, el establecimiento de esferas de competencia, de forma territorial, particulares.

Si ofrecía serias ventajas el sistema de gobierno colectivo, tal como lo realizaba la tetrarquía, presentaba, sin embargo, un grave peligro, si no en lo presente, a lo menos, en un porvenir más o menos próximo: la ruptura descarada o latente de la unidad imperial. Para apartar este peligro, que no podía escaparse a su perspicacia, Diocleciano adoptó dos precauciones esenciales: mantenimiento de la unidad de administración—todo acto oficial debía llevar la firma colectiva de los cuatro emperadores, y sólo en estas condiciones recibiría plena y entera validez para toda la extensión del Imperio—y, en segundo lugar, jerarquía estrecha en el interior de la tetrarquía entre los diversos titulares, realizada por el empleo de procedimientos variados: establecimiento de lazos familiares artificiales—los dos Augustos son hermanos y los dos Césares, hijos adoptivos, respectivamente, del uno y del otro—, subordinación en derecho de los Césares a los Augustos, una de las bases legales del sistema, y, también, entre los Augustos mismos, de Maximiano a su colega Dio-

cleciano, el decano de los Augustos, *Augustus senior*, el fundador y el jefe del nuevo gobierno, conclusión de alianza de familia en forma de un doble matrimonio que unió estrechamente los Césares a los Augustos: Galerio y Valeria, hija de Diocleciano, por una parte; Constancio Cloro y Teodora, hijastra de Maximiano, por la otra. En fin, al llegar la abdicación de los dos primeros Augustos, Diocleciano y Maximiano, en 305, la tetrarquía se reconstruirá con Constancio Cloro y Galerio como Augustos, y Maximino Daza y Severo como Césares, y confirmación del honorariato, con el título de *Augusti seniores*, a los dos Augustos primitivos (1).

En estas condiciones, el programa político de Diocleciano, reparto de la administración en el seno de la unidad imperial, pareció haber hallado, gracias al sistema de la tetrarquía, su realización, tan satisfactoria como completa.

La tetrarquía, no obstante, zozobró en las guerras civiles que siguieron a la abdicación de Diocleciano. Pero la idea directora—la necesidad práctica de un reparto—convertida en lo sucesivo en algo familiar, tanto a los soberanos como a sus súbditos, sobrevivió en lo político y administrativo. Constantino, el restaurador de la unidad imperial, volvió al régimen del gobierno colectivo. Por su testamento de 335 después de Jesucristo, reparte el Imperio entre cinco titulares—sus tres hijos supervivientes Constantino II, Constancio II, Constante y sus dos sobrinos, Delmacio y Anibaliano—fraccionamiento excesivo que se encargarán de simplificar, primeramente, los herederos, y los acontecimientos, después. Desde 337, ya no hay más que tres copartícipes: los tres hijos de Constantino, y tres años más tarde, por la desaparición del mayor, Constantino II, dos: Constancio II en Oriente y Constante en Occidente. Desde 350, la muerte

(1) C. I. L., VI, 1130 [=Sup. 31242].

de Constante restablece temporalmente la unidad; pero el mismo Constancio se ve obligado, por las exigencias de la situación, a asociarse sucesivamente, a título de Césares, a Galo en Oriente (351-354) y, después de la desaparición de éste, a Juliano, en Occidente (355-360). De 364 a 375, el Imperio contará dos titulares: Valentiniano I y Valente; tres, de 375 a 383, Valente, Graciano y Valentiniano II, primeramente, Graciano, Valentiniano II y Teodosio, después. En fin, la cifra de dos se hace definitiva a la muerte de Teodosio—Arcadio en Oriente y Honorio en Occidente—precisamente porque respondía a la gran división étnica y lingüística del mundo romano.

Junto al Emperador, el palacio imperial, el conjunto de los servicios inherentes a la persona del soberano que comprende varios elementos principales. Jefe del Estado, el Emperador mantiene en torno de él, en primer lugar, un servicio de seguridad y de honor, su casa militar. Este servicio, desde el principio del siglo III, está asegurado por los protectores, *protectores*, que se escinden más tarde, probablemente ya antes del reinado de Diocleciano, en dos cuerpos distintos: los protectores propiamente dichos, una tropa montada, y los protectores domésticos, *domestici*, que comprenden, al menos, parcialmente, un contingente de infantería. Desde Constantino, al lado de los protectores mandados por los dos condes de los domésticos, aparece una guardia nueva: las milicias palatinas (*scholae palatinae*) a las órdenes del jefe de los servicios.

Motor central de la administración, el Emperador, primer funcionario del Estado, tiene su personal de funcionarios y de oficinas, cuya totalidad constituye su casa civil y que se divide en tres secciones distintas: la cancillería, conjunto de órganos de transmisión; el protocolo, bajo la alta dirección del jefe de los servicios, secundado por el maestro de ceremonias (*magister admissionum*); y un numeroso per-

sonal de agregados (*admissionales, invitatores, cancellarii*), la policía de seguridad, cuyo núcleo está formado por el cuerpo de agentes (*agentes in rebus*) constituído en *schola*.

En fin, dueño absoluto y dios en la Tierra, el Emperador mantiene un inmenso personal doméstico y privado, que se reparte en varios servicios especializados : servicio de los departamentos del Emperador, bajo los *primicerius sacri cubiculi*; servicio general del palacio, bajo el mayordomo (*castrensis sacri cubiculi*) ; servicio de guardarropa, bajo el *comes sacrae vestis* ; servicio de las residencias imperiales, bajo el intendente de las residencias (*comes domorum*) ; servicio de los ujieres (*decuriones* y *silentiarii*). Un alto dignatario, el gran chambelán (*praepositus sacri cubiculi*), concentra bajo su dirección general el conjunto de estos servicios.

Los órganos de deliberación.—La concurrencia de los grandes órganos de deliberación, el Senado y el Consejo imperial, tuvo su fin en el siglo III, por la victoria completa y definitiva del segundo. Toda la administración se concentra, en lo sucesivo, en manos del Emperador. El Senado, desde el principio de la anarquía militar, no era ya más que la sombra de sí mismo. A pesar de los resurgimientos efímeros y sin continuación, como en 233, con Pupieno y Balbino, y en 275-276, bajo el reinado de Tácito, su decadencia prosigue sin detención durante la segunda mitad del siglo III y se traduce en una doble forma. En primer lugar, pérdida gradual de las últimas prerrogativas de Estado.

De su antiguo poderío, el Senado había salvado algunos raros privilegios, especialmente en el terreno administrativo, financiero y militar. Estos últimos restos desaparecieron, en su mayor parte, en la tormenta del siglo III. El privilegio administrativo senatorial fué herido de muerte, en Italia, por la creación de los correctores regionales bajo Aureliano y Diocleciano ; en provincias, por la supresión de las provincias senatoriales, en tiempo de Galieno, y por la substitución con-

temporánea de los funcionarios ecuestres a los tradicionales gobernadores imperiales de orden senatorial. El privilegio financiero siguió la suerte de las provincias senatoriales, y el privilegio monetario sucumbió a manos de Aureliano. En fin, el privilegio militar terminó con Galieno, que había excluído sistemáticamente, en provecho del orden ecuestre, los senadores de los mandos superiores y generales del ejército. En segundo lugar, abandono definitivo de Roma, como capital del Imperio y residencia imperial. Tréveris, Milán, Sirmium, Nicomedia, desde Diocleciano, y Constantinopla, desde el reinado de Constantino, fueron elevadas a la dignidad de capitales. El Senado de Roma, por esta misma substitución, acabó de perder, de hecho, la dirección de los negocios y se vió relegado a un puesto obscuro y sin gloria de consejo municipal. Arrastrado en el naufragio general del Principado, convertido en el Bajo Imperio en un simple cuerpo de funcionarios que los emperadores nombran a su antojo por el procedimiento elástico de la *adlectio*, ha terminado su gran papel político.

¿Qué le queda, pues, al Senado desde los siglos IV y V? Su competencia efectiva se halla reducida a dos únicas esferas: la senatorial y la municipal. En los asuntos que conciernen al orden senatorial, desempeña un papel desde el triple punto de vista electoral, jurídico y financiero. El Senado nombra un cierto número de magistraturas de orden senatorial (consulado sufecto, pretura, cuestura) y se forma parcialmente por cooptación, salvo, desde luego, la ratificación imperial. Los funcionarios de orden senatorial acusados de crímenes graves, como los de alta traición o de lesa majestad, son frecuentemente, como Gildon en tiempos de Horacio y Arvando, prefecto del pretorio de las Galias en 469, deferidos al juicio del Senado, conservando el Emperador, por lo demás, la libertad de entender personalmente en el asunto. En fin, interviene en todas las cuestiones finan-

cieras que interesan al orden senatorial, el *aurum oblaticium*, que los senadores están obligados a satisfacer al principio de cada reinado, por ejemplo. Desde el punto de vista urbano, el Senado es un verdadero Consejo municipal de Roma. Tiene una caja, oficinas y un boletín municipal (*acta Senatus*). Su competencia se extiende al conjunto de las cuestiones municipales : estado civil, aprovisionamiento, trabajos públicos, universidad de Roma ; pero delibera bajo la presidencia de un alto funcionario imperial, el prefecto de la ciudad, y está sometido a su intervención permanente. En caso de conflicto, la última palabra, tanto en este terreno como en todos los demás, pertenece al Emperador.

De la competencia general del Senado como órgano deliberante del Estado, no quedan más que muy pocos vestigios : derecho de solicitación, de petición, de recomendación al Emperador, colaboración eventual en la redacción de las constituciones imperiales (edictos, cartas, pragmáticas), y, sobre todo, derecho de registro. El Senado del Bajo Imperio, transformado en un cuerpo de funcionarios, se ha convertido en una especie de cámara de registro para los actos particularmente importantes que emanan de la iniciativa imperial. La comunicación se hace en forma de un discurso imperial al Senado por un representante del Emperador, jefe de los servicios, *primicerius* de los notarios, prefecto de la ciudad. En esta forma, en 443, el Código de Teodosio fué sometido a las deliberaciones del Senado y una comisión senatorial recibió la orden de comprobar el texto.

Al lado del gran órgano deliberante de su pasado que está muerto, está el órgano del presente, el Consejo imperial, el auxiliar permanente del Emperador en su obra administrativa general. Reorganizado por Diocleciano y Constantino, lleva en adelante el título de Consistorio, Consistorio imperial (*Consistorium principis*) o, expresión sinónima, Consistorio sacro (*Consistorium sacrum*). Su composición y

su competencia fueron simultáneamente objeto de nuevos reglamentos. Los consejos están divididos en dos secciones, ordinarios y extraordinarios. Los primeros, el elemento permanente del Consejo, repartidos en dos clases : una categoría superior formada por altos funcionarios en ejercicio, tales como el cuestor del palacio, el jefe de los servicios, los dos condes financieros del Tesoro imperial y del Tesoro privado ; y una categoría inferior, los condes del Consistorio (*comites consistorii*) nombrados, sobre todo, de entre los antiguos jefes de oficina de la cancillería imperial. Los consejeros extraordinarios comprenden los *consistoriani vacantes* y, llegado el caso, los jefes de los servicios, como el prefecto del pretorio o los jefes de la milicia, convocados para la discusión de los asuntos de su competencia. El Consejo se reunía, lo más frecuentemente, bajo la presidencia efectiva del Emperador. Una importante burocracia de secretarios (*notarii*) bajo la dirección del primer secretario de Estado (*primicerius notariorum*), y de empleados variados, redactaba las actas de las sesiones.

Las atribuciones del Consejo imperial, en el Bajo Imperio, eran de doble naturaleza. Desde el punto de vista administrativo, deliberaba sobre las grandes cuestiones de administración general. En su presencia el Emperador concedía sus audiencias solemnes y las leyes importantes recibían su promulgación pública. Desde el punto de vista jurídico, asistía al Emperador en el ejercicio de su jurisdicción, ya en primera instancia, por evocación al tribunal imperial, ya en apelación.

Los órganos de transmisión.—La cancillería imperial con sus grandes oficinas—correspondencia (*ab epistulis*), demandas (*a libellis*), averiguaciones (*a cognitionibus*), estudios preliminares (*a studiis*), memorial (*a memoria*)—era una creación del Alto Imperio. Los emperadores del Bajo Imperio, sosteniéndola en su totalidad, la hicieron, a veces, sufrir

modificaciones importantes. Dos de las oficinas anteriores, las de estudios preliminares y de averiguaciones, desaparecieron, la segunda, absorbida por la oficina de demandas. Una oficina que la antigua cancillería no había conocido, la oficina de disposiciones (*dispositiones*) fué creada. En fin, la oficina del memorial adquirió en la jerarquía administrativa imperial una importancia original por completo.

Por consecuencia de este conjunto de reformas, la cancillería, bajo la dirección del jefe de servicios, comprendía, pues, cuatro oficinas. Tres de ellas eran, a la vez, órganos de elaboración y de transmisión. La oficina de la correspondencia (*scrinium epistularum*) recibía los diputados de las ciudades, preparaba y expedía las respuestas a las peticiones de los magistrados o de los interesados. La oficina de las demandas (*scrinium libellorum*) instruía los asuntos judiciales llevados ante el Emperador, comunicaba las sentencias a los interesados y expedía las respuestas según las demandas de los particulares. La oficina de disposiciones (*scrinium dispositionum*) era un servicio de archivo imperial, en el que se conservaban los decretos, leyes u órdenes del Emperador, relativas a las personas y a las ciudades. La cuarta oficina, la del memorial (*scrinium memoriae*), por el contrario, se convirtió en oficina de transmisión por excelencia; por ella se expedían a su destino las respuestas del Emperador, despachos militares, cartas oficiales, relaciones y otros documentos imperiales.

Los jefes de las oficinas de la cancillería eran encumbrados personajes. El de grado más elevado de entre ellos, el jefe de la oficina del memorial (*magister sacrae memoriae*), percibía un sueldo de 300,000 sestercios. Con excepción del jefe de la oficina de las *dispositiones* (*magister dispositionum*), quien sólo tenía la categoría de simple *clarissime*, pertenecían a la clase de los *spectabiles*. Unos y otros estaban asistidos por subjefes de primera y de segunda (un *proximus* y

un *melloproximus*) y por un numeroso personal de toda clase.

Los órganos de ejecución.—Magistrados y funcionarios, este doble órgano ejecutivo del Alto Imperio, de que hablaremos más tarde, permanecían siempre en presencia; pero su importancia recíproca no era ya la de antes. Aun existían magistrados en Roma; pero, al principio, su número había disminuído. El edilato había desaparecido a mediados del siglo III y el tribunado no era ya más que una simple dignidad honorífica, probablemente, conferida por el Emperador. Los demás, el consulado, la pretura, la cuestura, subsistían; pero, privados de sus poderes tradicionales por la concurrencia de los funcionarios imperiales, apenas poseían ya atribuciones efectivas. Los cónsules ordinarios, los primeros en dignidad, eran nombrados por el Emperador; en cuanto a los prefectos, muy numerosos, es el Senado quien los designa en bloque, y, a menudo, con varios años de anticipación. El consulado no tenía ya más que una prerrogativa real: la presidencia del Senado. La pretura, que, en la práctica, va haciéndose más y más la magistratura de entrada, estaba reducida a funciones secundarias, la pretura de las tutelas y la de las causas liberales. En fin, la cuestura, obligación onerosa que el consulado y la pretura compartían con ella, no conservaba otra razón de ser que la de dar espectáculos. El abandono de Roma como capital dió el último golpe a los viejos magistrados republicanos, que fueron descendiendo a la categoría de simples magistrados municipales, mientras que sus afortunados concurrentes, los funcionarios imperiales, ocupaban definitivamente su plaza como órganos ejecutivos del Estado.

Jefe supremo del poder ejecutivo, el Emperador ejercía su autoridad por mediación de altos funcionarios, hoy diríamos de ministros, análogos a los de los países autocráticos modernos, de los que unos, prefecto del pretorio—ministro

de la Gobernación—, condes-jefes de la administración financiera—ministros de Hacienda y de las Colonias—, eran supervivencias del Alto Imperio; y los otros, jefe de los servicios—ministro de la Casa imperial—, cuestor del palacio—ministro de Justicia—, jefes de la milicia—ministros de la Guerra—, creaciones del nuevo régimen.

La prefectura del pretorio fué objeto, en el Bajo Imperio, de dos mutilaciones sucesivas: la primera, de orden territorial, por la duplicación de Diocleciano, y, más tarde, después de Constantino, por cuadruplicación del número de los titulares; y la segunda relativa a la competencia. Los prefectos del pretorio en la época de la tetrarquía conservaban aún el total de sus funciones militares y civiles. Constantino, por medida de prudencia, les arrebató los primeros y, en lo sucesivo, los redujo al papel de funcionarios puramente civiles, que debía ser el suyo hasta la caída del Imperio romano. No obstante este doble aminoramiento, el prefecto del pretorio, ministro del Interior, no dejó de ser en los siglos IV y V, un altísimo personaje, el primero en dignidad de la jerarquía administrativa. Clarísimo en el siglo III, fué elevado a la categoría de ilustre desde el reinado de Valentiniano. Un numeroso personal compuesto de funcionarios diversos (*consiliarius, adjutor, commentariensis, ab actis, numerarii, subadjuvae*), de empleados en la correspondencia (*regendarius, exceptores, singularii*), colocados unos y otros bajo la dirección suprema de un jefe de servicio (*princeps*), le asistía en su tarea y expedía sus órdenes.

La administración financiera estaba, en la época del Bajo Imperio, dividida en dos secciones: el Tesoro público, heredero del antiguo *fiscus* imperial (*aerarium sacrum*) y la caja privada, la antigua *res privata*, cuyo nombre ha conservado. A la cabeza de estos dos servicios, se hallaban colocados dos directores generales: para el Tesoro público, el conde de las mercedes imperiales (*comes sacrarum largitionum*), verda-

dero ministro de Hacienda, y, para la caja privada, el conde de la fortuna privada (*comes rerum privatarum*), ministro de los dominios imperiales.

A diferencia del prefecto y de los directores generales de Hacienda, los demás grandes funcionarios de la administración central, el jefe de los servicios, el cuestor del palacio, los jefes de la milicia, hicieron su primera aparición en el Bajo Imperio.

El jefe de los servicios (*magister officiorum*), ministro de la casa del Emperador, dirigía el conjunto de los servicios de la casa civil; además, tenía el mando de la mitad de la casa militar, las milicias palatinas, la dirección general de la cancillería imperial, la superintendencia de las postas (*cursus publicus*) y de las fábricas de armas, dos atribuciones arrebatadas al prefecto del pretorio a fines del siglo V. Poseía, en los límites de su competencia, una jurisdicción sobre los funcionarios y empleados del palacio imperial y, también, sobre los subordinados del gran chambelán. En el ejercicio de sus funciones, disponía, además del personal de las oficinas de la cancillería, de empleados muy numerosos: un *adjutor*, auxiliares (*subadjuvae adjutoris*), *subadjuvae* de las diversas fábricas, de los *curiosi* y un grupo de intérpretes para todas las lenguas.

El cuestor del palacio imperial (*cuaestor sacri palatii*), ministro de Justicia, colocado como el precedente en la categoría de los *illustres*, tenía por cargo esencial, preparar, dirigir, coordinar los trabajos del Consejo imperial. Antes de la sesión, vigilaba en las oficinas la obra de elaboración y de redacción. En el Consejo, que podía presidir por delegación del Emperador, era su representante natural, su portavoz, y dirigía la discusión. Adoptadas las decisiones, hacía redactar por la cancillería las actas definitivas, presentándolas a la firma imperial; y, después de haberlas contraseñado, las expedía a su destino.

Desde Constantino, que realizó definitivamente en las funciones superiores la separación de los poderes civil y militar, el ejército tuvo jefes de la milicia (*magistri militum*), oficiales de carrera, reclutados, por regla general, entre los antiguos duques. Estos tenían categoría de *comites* y recibieron, en el transcurso del siglo IV, la dignidad de *illustres*. Su número, que era de dos en un principio, fué aumentando con el tiempo; además de los jefes de la milicia residentes en la corte (*praesentales*), ministros de la Guerra, se crearon los jefes de milicia regionales en Oriente, en Tracia, en Illiricum y en las Galias. Los dos jefes de la milicia con residencia en la corte, mandaban en común el ejército del Imperio, o—y este era el caso para el Oriente—eran especializados, uno, en el mando de la caballería (*magister equitum*), y el otro en el de la infantería (*magister peditum*). A veces, a causa de las circunstancias, la función estaba, por lo contrario, concentrada en manos de un solo titular—como con Estilicón, Aecio y Ricimer—quien, entonces, tomaba el título de *magister utriusque militiae*. Los jefes de la milicia disponían de un personal considerable colocado bajo la dirección de dos jefes de servicio, *principes*, y comprendían dos *numerarii*, un *commentariensis*, *primoscrinii*, *scriniarii*, *exceptores* y *apparitores*. Estos soldados, en fin, eran jueces al mismo tiempo. Los jefes militares regionales, duques y condes, las tropas directamente a sus órdenes, estaban, salvo apelación ulterior al Emperador, bajo su competencia jurídica.

III.—La cuestión sucesoria en el Bajo Imperio

Todos los progresos realizados durante los dos primeros siglos por la idea hereditaria, se habían perdido en el tercero. En esta época de crisis intensa, los emperadores sucumbieron normalmente de muerte violenta, y sus herederos,

cuando los tenían, perecieron englobados en su desgracia. Esta ausencia de sucesión regular, con las incertidumbres que entrañaba y las ambiciones que provocaba, fué uno de los grandes azotes del siglo III. Diocleciano se dedicó a resolver el problema y creyó hallar, con otras muchas ventajas, como ya hemos visto, en el establecimiento de la tetrarquía, la solución completa y definitiva de un problema que, desde el principio del Imperio, había permanecido en el primer término de las preocupaciones imperiales.

Un régimen sucesorio, sobre todo, cuando se trata de una herencia tamaña como el Imperio romano, se juzga en la práctica. Diocleciano tuvo el dolor de hacer, en sí mismo, la dura experiencia. El sistema tetrárquico, a pesar de toda la ingeniosidad y de todo el derroche de precauciones de que su autor creyó necesario rodearlo, llevaba en sí un vicio redhibitorio y un germen de muerte.

Un Majencio, hijo de Maximiano; un Constantino, hijo de Constancio Cloro, no eran hombres que sacrificasen su derecho hereditario a un régimen de sucesión puramente artificial. Diez y siete años de crisis, durante los cuales se creyó ver renacer los tristes días del siglo III, fué el precio con que el mundo romano iba a pagar una quimera y un error.

El 1.º de mayo de 305, Diocleciano resignaba sus poderes al mismo tiempo que su colega Maximiano. Los motivos de su decisión son fáciles de explicar. El reparto del poder, realizado durante veinte años, ocho, en forma diárquica, doce, con el título de tetrarquía, había producido todos los efectos que esperaba el creador del régimen, exceptuando, sin embargo, uno solo: la cuestión sucesoria. Lógico consigo mismo y con el espíritu de su reforma, Diocleciano quiso, tanto en este punto como en los otros, juzgar su obra en la práctica y verla funcionar ante su vista. Un solo procedimiento le ofrecía los medios de hacerlo, la abdicación voluntaria, un acto del que su espíritu metódico había

previsto, desde largo tiempo atrás, la eventualidad, y, acaso, hasta señalado el fracaso. La transmisión del poder que, precisa reconocerlo, se operaba por esta vez en condiciones excepcionales y, cuyas modalidades, puede creerse sin trabajo, la previsión imperial había regulado minuciosamente con anticipación, se operó sin serias dificultades. Los dos Césares, Constancio Cloro y Galerio, fueron promovidos a la categoría de Augustos, conservando—salvo para Constancio la agregación a su lote de España y de la Mauritania tingitana —las circunscripciones territoriales que habían administrado hasta entonces; y completaron después la tetrarquía con el nombramiento de dos nuevos Césares, Severo, en Oriente, y Maximino Daza, en Oriente, destinados a secundarlos en lo presente y a sucederlos en lo por venir. Diocleciano y Maximino, recibieron el título de Augustos honorarios, *seniores Augusti*, el primero en su magnífico palacio de Salona, y el segundo en un confortable retiro en Lucania. Este arreglo, no obstante, no había contentado a todo el mundo. Majencio y Constantino aparecían como sacrificados; pero, al menos por el momento, nada podían hacer, y quieras o no, esperaron días mejores.

No tardaron estos en llegar para ellos. La segunda tetrarquía se mantuvo un año sin incidentes graves. Pero, en 306, Constancio Cloro, uno de los Augustos, murió, y al punto se presentó la crisis sucesoria, con amplitud cada vez mayor, para durar diez y siete años. Legalmente, la plaza vacante de Augusto debía recaer en uno de los Césares, y, lógicamente, en el César de Occidente, Severo. Galerio, el superviviente de los dos Augustos y, por consecuencia, jefe del Gobierno, procedió a su elección. Entonces fué cuando en nombre del principio hereditario, del principio mismo que Diocleciano había querido eliminar radicalmente con el establecimiento del régimen tetrárquico, salió a escena Constantino. Este, directamente con el título de Augusto, sin se-

guir los trámites oficiales, ni pasar por el grado preliminar de César, se hizo proclamar por sus soldados. Convertido en alma de la segunda tetrarquía, como Diocleciano lo había sido de la primera, Galerio no podía, sin destruir de un golpe la obra constitucional de Diocleciano, ratificar este doble atentado al sistema tetrárquico, grave, en primer lugar, por sí mismo, y más aún porque corría el riesgo, sentando el precedente, de dar motivo a otros más. No obstante, por prudencia y por no extremar las cosas, trató de reconciliarse con Constantino y lo reconoció como César. Este artificioso compromiso restablecía la comprometida tetrarquía y arreglaba, esta vez, bien o mal, la cuestión tradicionalmente espinosa de la sucesión al Imperio. Pero Constantino lo rechazó y conservó el título de Augusto. El hijo de Maximiano, Majencio, alentado con este ejemplo, se hizo igualmente proclamar Augusto, y su padre, que el año anterior sólo a regañadientes había abdicado, recobró su dignidad primitiva. A consecuencia de esta serie de usurpaciones, hubo en lo sucesivo seis emperadores—cinco Augustos: Severo, Constantino, Maximiano y Majencio, en Occidente, y Galerio, en Oriente, de los que solamente dos, Severo y Galerio, representaban el principio de la legitimidad; y uno solo César: Maximino Daza, en Oriente. El sistema sucesorio de Diocleciano, obra maestra de minuciosidad y de método, conducía, pues, a la anarquía. Galerio intentó un supremo esfuerzo para salvarlo. Severo recibió orden—y esto no era más que un primer paso—de derribar a Maximiano y a Majencio; pero el asunto se presentó muy mal: Severo fracasó y sucumbió en la aventura. Galerio, por su propia autoridad, lo reemplazó como Augusto de Occidente por Licinio. Maximino Daza, a quien su categoría de César destinaba oficialmente para tal cargo, se creyó sacrificado y, por sí y ante sí, se atribuyó también el título de Augusto. El mundo romano contó entonces seis Augustos, iguales todos en

dignidad, y ningún César. La tentativa de Galerio no había hecho más que agravar el desorden. Del sistema tetrárquico, tanto desde el punto de vista del número como del de la jerarquía de los componentes, no quedaba definitivamente nada.

Una vez más en los anales del Imperio, el problema de sucesión se transforma en un problema de fuerza, que las armas se encargaron de arreglar por la eliminación gradual de los concurrentes. En 310, se mata Maximiano; en 311, muere Galerio; en 312, Majencio, vencido en el Puente Milvius, se ahoga en el Tíber; en 313, derrotado por Licinio. Maximino se suicida en Tarso; en 324, en fin, desposeído por Constantino, Licinio desaparecerá a su vez. La unidad del Imperio se halla restablecida a favor de Constantino. Ante el fracaso del sistema de Diocleciano, irremediablemente condenado por los hechos, el problema sucesorio se presenta en la misma forma y con la misma gravedad que en lo pasado.

Este problema, lo resolvió, o, más exactamente, trató de resolverlo, Constantino, de un modo, si no idéntico, a lo menos, análogo. Repuso el principio de la coparticipación caro a Diocleciano, al que la situación del mundo romano convertía en ley; pero, por una modificación radical, cuya necesidad le había demostrado su personal experiencia, le dió la forma de un reparto estrictamente familiar y volvió al sistema hereditario, tal como frecuentemente lo habían practicado, si no de derecho, de hecho, las dinastías del Alto Imperio. Desde la ejecución de Crispo, en 326, quedábanle tres hijos: Constantino II, Constancio y Constante. Dividió entre ellos la administración del Imperio y, como tenía también dos sobrinos para dotar, Delmacio y Anibaliano, les aseguró su lote en este reparto general del mundo romano. Constantino II recibió la Bretaña, la Galia y España. Constancio, el Oriente asiático, excepto el Asia Menor oriental,

con Egipto; Constante, Italia, el Iliricum y Africa. En cuanto a los dos sobrinos, uno, Delmacio, obtuvo el Oriente europeo—Macedonia, Tracia, Acaya—, y el segundo, Anibaliano, el Asia Menor oriental, con el título de reyes. Con este arreglo, Constantino volvía al sistema de gobierno colectivo que había sido el de Diocleciano; pero con dos diferencias radicales: el régimen tetrárquico, fundado en la elección, excluía, por definición, el principio de la herencia, y, por otra parte, establecía una estrecha subordinación entre las dos categorías de titulares, los Augustos y los Césares. Nada semejante a esto hay en el sistema sucesorio de Constantino; este es un reparto en familia que representa un retorno ofensivo del principio hereditario, y, por otra parte, si, de un modo general, los dos sobrinos se hallan subordinados respecto a los tres hijos de Constantino, estos últimos, los tres emperadores principales, están colocados en un terreno de absoluta igualdad. Estos hermanos, que deben su poder a privilegios de la Naturaleza, serán mucho más independientes en sus esferas territoriales respectivas y estarán mucho menos unidos que Diocleciano y Maximiano durante los veinte años de su reinado.

El arreglo sucesorio imaginado por Constantino no tuvo mejor suerte que el sistema tetrárquico. Apenas muerto el Emperador, sus hijos se entendieron para eliminar a sus primos, en quienes no veían más que intrusos. Una sublevación militar, provocada por ellos, terminó con el asesinato de Delmacio y de Anibaliano, sin contar buen número de colaterales de más cortos vuelos. Luego, como era de esperar, estalló la discordia entre los mismos hijos de Constantino. Tres años más tarde, Constantino II rompió las hostilidades contra su hermano Constancio e invadió sus Estados; pero el asunto fué mal y Constantino II pereció en el curso de la guerra. Al menos, el daño se detuvo aquí. Los dos emperadores supervivientes, Constancio y Constante, tu-

vieron el buen sentido de entenderse, y durante diez años, hasta la muerte de Constante en 350, la cuestión de sucesión pudo aparecer definitivamente arreglada.

El conjunto de las reformas administrativas de Diocleciano y de Constantino—mutilación de la prefectura del pretorio, fraccionamiento de las provincias, separación de los poderes civil y militar—, haciendo las usurpaciones cada vez más difíciles y más inseguras, contribuyó también a facilitar la transmisión hereditaria. Así, de hecho, se ve, desde entonces, suceder los hijos a los padres, normalmente, y en 367, Valentiniano I, en virtud de este principio, confiere inmediatamente a su hijo Graciano, de edad, entonces, de ocho años, el título de Augusto, sin pasar por el escalón preliminar de César. Formáronse largas dinastías, las de Constantino, las de Valentiniano y las de Teodosio. Aun es preciso hacer notar que estas dinastías se extinguieron prematuramente, por ausencia de herederos naturales o designados.

¿Quiere esto decir, en absoluto, que el régimen sucesorio imperial quedase desde entonces definitivamente consolidado en el sentido de la herencia? Respecto a esto, conviene, como para el Alto Imperio, distinguir entre la teoría y la práctica. En teoría, el poder imperial continuaba no siendo, y no pudiendo ser nunca, hereditario. En Constantinopla mismo, hasta en los últimos días del Imperio bizantino, el principio electivo se mantiene inmutable. Pero el hecho no es dudoso: se establece una seudoherencia, en la que el poder pasa regularmente del Emperador al heredero o a los herederos designados. La sucesión del Imperio, sin embargo, no es ya privilegio exclusivo del nacimiento, y los procedimientos tradicionales de la designación y de la asociación perduran en vigor como en lo pasado. Este mismo fué el caso de Graciano y de los hijos de Teodosio, nombrados Augustos y colegas de su padre, Arcadio, desde 383, y

Honorio, diez años más tarde, en 393. La innovación no consistía, pues, en los medios, sino en los resultados. A falta de la herencia teórica, que el derecho público romano no ha conocido jamás, la herencia de hecho queda implantada en el curso del Bajo Imperio, y funciona desde entonces con regularidad, si no absoluta, al menos, suficiente. Al cabo de cuatro siglos, la gran laguna de la obra constitucional de Augusto se hallaba cegada y la monarquía romana, última forma de la vida política y social de la antigüedad expirante, revestía su aspecto definitivo.

LIBRO IV

EL FUNCIONARISMO IMPERIAL: ADMINISTRACIÓN Y GRANDES SERVICIOS PÚBLICOS

CAPITULO PRIMERO

LOS AUXILIARES DEL EMPERADOR: MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS

I.—Los órganos de deliberación: los comicios, el Senado, el Consejo imperial

La evolución del Cesarismo en el curso de los cinco primeros siglos de su existencia, se traduce esencialmente por dos caracteres simétricos y conexos: la marcha hacia el absolutismo y el desarrollo del funcionarismo. Hemos descrito

---

Bibliografía.—*Textos.*—Dispersos, véase la Bibliografía del Libro III, capítulos I-III.

Documentos administrativos y jurídicos.—Véase la Bibliografía del Libro III, capítulo III.

Inscripciones.—C. I. L., II sig., *passim*, especialmente en el tomo VI.—*a*) Carrera senatorial: 1.°. Alto Imperio: C. I. L., VI, 1331-1583; 31631-31826 (I. L. S., 885-1210; 8961-8981); 2.° Bajo Imperio, *Id.*, 1651-1795; 31879-32083 (I. L. S., 1211-1312; 8982-8994). *b*) Carrera ecuestre: C. I. L., VI, 1584-1650; 31827-31878 (I. L. S., 1313-1472; 8995-9023). *c*) Carreras inferiores: civil, C. I. L., VI, 1802; 8398-10228; suplemento 32265-32317; 33711-33936 (I. L. S., 1473-1876; 9024-9051); militar, *Id.*, 2375-3670; 32515-33061 (I. L. S., 2012-2815, 9204-9227).—V. III, 91-156.

Obras principales.—LXXXV, particularmente 343-494; VI, I, 93-120; XIX, V, 329-404, VIII-IX; CI, 10-93; CXXXVII; XCVIII; XCIV; LXI, X prefectos del pretorio; G. Tomassetti, *Note sui Pre-*

la primera. Quédanos ahora volver a trazar en sus líneas fundamentales la génesis de la administración imperial.

Compromiso bastardo entre las tradiciones del pasado y las exigencias del presente, el régimen imperial agrupa alrededor de la persona del príncipe, y a su servicio, dos series paralelas de órganos, unos—comicios, magistraturas, Senado—supervivencias de la época republicana; otros—Consejo imperial y funcionarios de toda clase—creaciones, en su mayor parte, del régimen personal. El funcionarismo, no obstante, tenía orígenes lejanos. Desde la República, los empleos inferiores—redactores, expedicionarios, cajeros, contadores, guardianes, heraldos, lictores, alguaciles, auxiliares diversos, conserjes, etc.—, cuando no se los nombraba de entre los libertos o entre los esclavos, estaban en manos de funcionarios nombrados por el Estado, permanentes y regularmente pagados. En el último siglo antes de Jesucristo, con los progresos del poder militar y la constitución de los mandos excepcionales, el funcionarismo comienza a extenderse como el aceite y a conquistar los altos empleos. En virtud de las leyes Gabinia (67), Manilia (66), Vatinia (59), Messia (57), Trebonia y Pompeya Licinia (55), del pacto que creó el segundo triunvirato (43); los grandes jefes militares —Pompeyo, César, Craso, Octavio, Antonio, Lépido—nombraban por sí mismos sus legados, que se convirtieron así

fetti di Roma, en CXII, III, 41-66 (prefectos de la ciudad); CII (vigilias); O. Hirschfeld, *Die Getreideverwaltung in der römischen Kaiserzeit*, en XLIII, 29, 1870, 1-96; L. Cantarelli, *La serie dei curatores Tiberis*, en XXXV, 1889, 185-205; *la serie dei curatori italici delle vie durante l'impero*, *id.*, 1891, 81-131; *L'origine della Cura Tiberis e supplementi alla serie dei Vicarii Urbis Romae*, *id.*, 1894, 39-51; *la serie dei Curatores operum publicorum*, *id.*, 203-224; *le distribuzioni di grano a Roma e la serie del Praefecti frumenti dandi*, *id.*, 1895, 217-234; *supplementi alla serie dei Curatores Tiberis*, *id.*, 1900, 134-136, *supplementi alla serie dei Curatores aedium sacrarum et operum publicorum*, *id.*, 136-139; *la serie dei Curatores aquarum*, *id.*, 1901, 180-214; E. Stein, *Unter suchungen Zur spatrömischen Verwallungsgeschichte*, en XLIX, 74, 1925, 298 sigs.; LXVI, *bis*, 135-147 (la Italia), 148-466 (las provincias).

en sus representantes personales y anunciaban los legados *pro praetore* del Imperio.

Hay más. En Roma mismo, la sede del gobierno de la ciudad, prosigue la marcha del funcionarismo, desde la dictadura de César, de un modo análogo. César, en el año 45, reemplaza la mayor parte de los magistrados regulares—pretores, ediles, cuestores—por una serie de magistrados extraordinarios, no ya nombrados por elección según la regla sacrosanta, sino directamente elegidos por él mismo, y entre ellos, al lado de seis vicepretores y ediles, figuran dos prefectos de la ciudad, innovación de la que saldrá una de las creaciones administrativas más típicas del funcionarismo imperial; la prefectura urbana. Este funcionarismo, cuyo embrión se hallaba en el lejano pasado de la ciudad, lo erige el Emperador en sistema. Organos tradicionales de la ciudad y funcionarios de nueva creación se hallan conjuntamente en lo sucesivo.

Los primeros, desde el acta del 27 antes de Jesucristo, volvieron a funcionar normalmente; pero, cambio de importancia capital, en lo sucesivo, bajo la vigilancia y la salvaguarda del jefe del Estado. Los segundos son de la incumbencia exclusiva del *princes*, y los órganos de origen republicano no tienen nada que ver con ellos. Trátese del poder deliberante o del poder ejecutivo, existirá la dualidad de instituciones yuxtapuestas y, por la fuerza misma de las cosas, concurrentes.

Bajo la República, el primer puesto entre los órganos deliberantes pertenecía a los comicios, encarnación del pueblo romano y fuente legal de toda autoridad pública. Augusto se guardó mucho de poner mano en esta venerable institución; contentóse con arrebatarle sus atribuciones jurídicas, en la práctica las menos importantes; pero les dejó el conjunto de su competencia legislativa y electoral. Los comicios, bajo su reinado, continuaron votando leyes, como las

famosas leyes Julia o la ley Papia Popea, y eligiendo los magistrados tradicionales. Pero en este terreno, como en los otros, la ficción no había de tardar en desvanecerse ante la presión inexorable de las realidades. Desde el principio del reinado de Tiberio, las atribuciones electorales de los comicios pasaron al Senado, y, salvo una reacción pasajera, provocada por un capricho de Calígula, esta transferencia quedó como definitiva. En cuanto a las atribuciones legislativas, no fueron objeto de una abolición legal. Aun fueron votadas leyes por los comicios después de Augusto, por ejemplo : la ley Junia Norbana en la primera parte del primer siglo después de Jesucristo y la ley de investidura imperial, al advenimiento de Vespasiano. Pero el ejercicio de este derecho se hace cada vez más raro con el tiempo y acaba por desaparecer. En la práctica, la obra legislativa se realiza desde entonces en forma de los senadoconsultos emanados del Senado y, sobre todo, de constituciones imperiales (edictos, decretos, rescriptos) que, desde fines del siglo II, quedaron de uso exclusivo. Los comicios, órganos de un mundo político que ya no existía, no desempeñaron, pues, en el sistema imperial, más que un papel efímero y sin consecuencias.

El Senado, el gran vencido de la revolución que había substituído el régimen personal al gobierno republicano, había salido de la crisis despreciado y empequeñecido. Una de sus atribuciones esenciales, la dirección de los asuntos extranjeros, en la doble forma de la diplomacia y de la guerra, se le había ido para pasar definitivamente a manos del Emperador. A lo menos, en el terreno de la política interior, permaneció, por voluntad imperial, estrechamente asociado al ejercicio del Gobierno. Conservó, a lo menos, parcialmente, su papel tradicional en materia de legislación y de administración, y hasta en dos puntos recibió atribuciones nuevas : su competencia jurídica fué ampliada y, desde el adve-

nimiento de Tiberio, heredó atribuciones electorales de los comicios.

Órgano deliberante, el Senado vota senadoconsultos, válidos lo mismo que leyes y constituciones imperiales; el Emperador puede adoptar su opinión, ya se trate de política exterior o de política interior; pero no está obligado a seguirla y se reserva, en todo, la decisión final. Diarquía efectiva, dicen unos; pura ficción constitucional, responden los otros. Doble error. La importancia de las atribuciones legislativas dejadas o conferidas al Senado, no podría ser puesta en duda; pero, en la práctica, y este era el vicio capital del régimen, el Emperador, que era el amo y que lo sabía, poseía mil medios, constitucionales o no, para reducirlos a la nada. De hecho, desde Augusto, el Senado se encuentra desde el punto de vista de la competencia política y administrativa, enteramente en manos del Emperador.

Para el nombramiento de senadores, la situación era diferente. En tres ocasiones, 28, 18, 11 antes de Jesucristo—hubo también depuraciones parciales en 13 antes de Jesucristo, y en 4 después de Jesucristo—, en virtud de poderes oficiales temporales, consulado, en el primer caso, función extraordinaria, en los otros, Augusto había procedido a la *lectio Senatus* y al establecimiento del álbum senatorial. Había reducido, por una serie de eliminaciones sucesivas, a seiscientos miembros el efectivo de la asamblea. Pero, al contrario, para la admisión de nuevos senadores, se había atenido a las reglas constitucionales establecidas antaño por Sila y confirmadas por él mismo, que aseguraban, por la elección a las cuesturas anuales, el reclutamiento automático del Senado. El Emperador, sin duda, podía intervenir en lo que concernía al acceso a la cuestura, por el uso de su derecho de recomendación, y, para la función preliminar del tribunado militar, por su derecho de nombramiento directo; pero, en la práctica, el ejercicio de esta doble prerrogativa,

debía, muy pronto, manifestarse delicado y, sobre todo, insuficiente. Era preciso buscar otra cosa. El sistema de la *adlectio*—*adlectio* extraordinaria, ligada al ejercicio de la censura desde Claudio, *adlectio* ordinaria, desde Domiciano, que adoptó expresamente el título de censor perpetuo—, vino a llenar esta laguna del Principado primitivo y a dar a la prerrogativa imperial la forma legal que le había faltado hasta entonces. Libre de toda regla y de toda condición de *cursus*, el Emperador podía, desde entonces, introducir en el Senado y, de golpe, en la categoría senatorial, a quien le placiera, a quienes, por un motivo o por otro, crea dignos de tal honor. El reclutamiento y la jerarquía de la alta asamblea se hallan, en lo sucesivo, enteramente entregadas a su discreción.

La verdad era que el Senado, órgano de lo pasado, no respondía ya a las tendencias políticas, ni a las necesidades administrativas de un mundo nuevo, en el que sólo el régimen monárquico aparecía, en lo sucesivo, como posible y fecundo. Augusto, Tiberio, Vespasiano, Trajano, Antonino y Marco Aurelio, trataron en vano de salvar las apariencias y de dar la ilusión de una cooperación efectiva. Vanos esfuerzos. La historia del Senado bajo el Alto Imperio, no es ya más que una prolongada decadencia, en el curso de la cual los privilegios políticos y administrativos de la antigua asamblea se derrumbaron unos tras otros, condenados por la experiencia de los siglos y heridos por una sentencia inapelable. El poder legislativo del Senado, combatido con saña por la concurrencia imperial, se debilitaba de día en día. Desde Augusto, fué menester crear cerca del Emperador una comisión senatorial, delegación permanente del Senado, compuesta de veinte miembros renovables por sorteo cada seis meses, y encargada de asegurar, por una forma más satisfactoria, la cooperación constitucional de los dos poderes. En el curso de los dos primeros siglos, ante la

concurrencia del Emperador, el privilegio legislativo del Senado se debilitaba de día en día. Desde la época de los Severos, las constituciones imperiales se hacen el instrumento corriente, y poco menos que exclusivo, de la actividad legislativa romana. El privilegio electoral es cada vez más restringido por la extensión gradual del derecho de presentación (*commendatio*), reservado al Emperador. Esta prerrogativa imperial, limitada en un principio a las magistraturas inferiores, y aun para una sola parte de las vacantes, extendida, de hecho, al consulado desde Nerón, adquiere con Vespasiano un carácter general. Las elecciones, desde entonces, se convirtieron en una pura fórmula y, desde el principio del siglo III, será admitido en derecho que el nombramiento de todos los magistrados quede en manos del Emperador. En fin, en la misma época, el Senado deja de ser tribunal supremo de justicia. La apelación al Senado se esfuma ya en el siglo primero, ante la apelación al Emperador, representado en la práctica por su prefecto del pretorio. La jurisdicción criminal senatorial de primera instancia, desde Septimio Severo, desaparece en beneficio de los dos prefectos del pretorio y de la ciudad. El Senado no conserva ya en lo sucesivo más que el derecho de jurisdicción sobre sus propios miembros, privilegio bien modesto y, para colmo, ilusorio, con mucha frecuencia.

Frente al gran cuerpo deliberante de la República que declina, el nuevo órgano deliberativo del Imperio que asciende : el Consejo imperial, *Consilium principis*. Jefe supremo del Estado, a pesar de las máscaras y de los equívocos oficiales, el Emperador experimenta la necesidad natural de tener cerca de sí un cuerpo consultivo, cuya opinión pueda solicitar y apreciar sus preferencias. Bajo Augusto, el nombramiento y la composición de este Consejo permanecen aún en el aire. El Emperador nombra a quien quiere : miembros de su familia (Tiberio, Druso y Germánico), ministros

(Agripa, Mecenas), altos funcionarios, amigos, senadores o caballeros. Los asuntos tratados en este Consejo son de naturaleza diversa: política exterior, cuestiones militares, administrativas o jurídicas. La composición del Consejo varía, con el programa mismo de la orden del día y la competencia particular de los hombres a quienes el Emperador cree prudente llamar.

Permanente ya, bajo Tiberio, el Consejo imperial fué completamente reorganizado por Adriano. La reforma de Adriano gira sobre dos puntos esenciales. Primeramente, el nombramiento: Adriano, no obstante conservar su libertad de elección eventual, introdujo en el Consejo un elemento permanente y estable, los juriconsultos, cuya presencia hacía indispensable el ejercicio de las prerrogativas legislativas y jurídicas imperiales. Estos consejeros de servicio ordinario, extraídos indistintamente de los dos órdenes senatorial y ecuestre, eran nombrados por el Emperador, previa presentación del Senado. En segundo lugar, los consejeros recibieron en lo sucesivo, un estipendio regular, 100,000 a 200,000 sestercios para los consejeros permanentes, 60,000 para los consejeros extraordinarios.

En la segunda parte del siglo II, el prefecto del pretorio tomó en el seno del Consejo un lugar preponderante; vicepresidente de derecho, dirigía los trabajos cuando el Emperador estaba ausente y transmitía sus acuerdos. Desde los Severos, el Consejo imperial, libre de la concurrencia del Senado, se convirtió en el centro del Gobierno y en el gran motor de la administración imperial.

II.—Los órganos de ejecución: magistrados y funcionarios

Los órganos de ejecución, en la época republicana, estaban constituídos por las magistraturas, ya extraordinarias, como la dictadura, ya ordinarias, estas últimas divididas, a su vez, en dos categorías: una, quinquenal—la censura—y otras, anuales—el consulado, la pretura, los dos edilatos curul y plebeyo, el tribunado y la cuestura—. Dos de estas magistraturas desaparecen desde principios del Imperio: la dictadura, que, con el establecimiento del Principado, no tiene ya razón de ser, y la censura, que tras un vano intento de exhumación en 22 antes de Jesucristo, no será ejercida por los emperadores más que a título excepcional. Todas las demás subsisten; pero a costa de una doble herida, que las vicia en su funcionamiento, esperando que aquélla las amenace en su existencia misma. El Emperador ejerce, o hace ejercer, cuando le place, por individuos de su familia, la magistratura suprema, el consulado; y, hecho más decisivo aún, las magistraturas, únicos órganos de ejecución en tiempos de la República, encontraron, en lo sucesivo, frente a ellas, la concurrencia de los órganos imperiales. También su historia, durante los tres primeros siglos del Imperio, no es más, como la del Senado, que un prolongado fracaso y una gradual desposesión.

El consulado, si bien conserva su prestigio, sufre una doble disminución que afecta, a la vez, a la duración de sus poderes y a la realidad de sus atribuciones. La anualidad, una de las bases de la vida constitucional republicana, desapareció por la creación de los cónsules sufectos. Desde Augusto, excepcionalmente, regularmente desde Tiberio, hay colegas consulares suplementarios; la duración de sus funciones, de seis meses al principio, descenderá a cuatro y

luego, a dos. Se cita un año, bajo Cómodo, en que veinticinco cónsules ejercieron sucesivamente sus atribuciones. La decadencia de la magistratura consular se explica, en segundo lugar, por la restricción gradual de sus poderes. Despojada gradualmente de sus altas funciones civiles y jurídicas, por la concurrencia de los agentes imperiales de centralización (prefectos, comisiones ejecutivas) y de descentralización (consulares y *juridici* de Italia), acaba por quedar reducida a prerrogativas puramente honoríficas, como la presidencia eventual del Senado, o de cargos onerosos, como la obligación de dar los espectáculos.

La marcha será la misma para las otras magistraturas. La pretura pierde sus dos atribuciones principales: la jurisdicción civil en Italia y la presidencia de los juicios criminales, y se halla reducida a una competencia puramente urbana. Los dos edilatos, curul y plebeyo, despojados poco a poco, en beneficio del prefecto de la ciudad, desaparecen en los primeros años de la anarquía militar. El tribunado, hijo de las guerras civiles y concebido para un régimen de libertad, era incompatible con el sistema imperial. En el siglo III, no será ya más que un cargo sin poderes efectivos y vacío de toda realidad. En fin, la cuestura no se libra de la ley común. Consecuencia lógica: estas magistraturas, que no ofrecen ya por sí mismas las satisfacciones de amor propio de antes, ni, por las nuevas condiciones de la administración provincial, una ulterior certidumbre de enriquecimiento, causas de gastos sin ningún emolumento, caen en un descrédito siempre creciente. En el momento en que se presentó la anarquía militar, ya no son más que un vano ornamento y una supervivencia sin realidad. Su gran papel administrativo ha terminado, y ha sido para siempre.

Legalmente, y por mandato expreso del pueblo, el Emperador es el dueño del Estado romano entero; él ejerce sus poderes, ya personalmente, ya por mediación de delegados,

que él se ha asignado según el tipo de las monarquías helenísticas y, particularmente, del Egipto ptolemaico, un país en el que la ausencia completa de régimen municipal, había hecho necesario el desarrollo intenso del funcionarismo: los funcionarios imperiales. Estos funcionarios se dividen en dos clases: los funcionarios de la administración central, cuya competencia, reflejo de la del señor, se extiende a todo el Imperio; y los funcionarios regionales y locales de toda clase.

Entre los funcionarios de la administración central, la primera categoría pertenece al prefecto del pretorio. Sus poderes son de origen estrictamente militar. El Emperador es general en jefe de todas las fuerzas militares, flotas y ejércitos del Imperio; pero no puede ejercer personalmente esta prerrogativa en toda su extensión. En provincias, sus delegados son los gobernadores, generales en jefe de los ejércitos provinciales. En Roma y en Italia, residencia oficial del Emperador, sede permanente de su *praetorium*, este papel es confiado a un prefecto: el prefecto del pretorio. Este prefecto manda en jefe todas las tropas de Roma y de Italia, a excepción de las cohortes urbanas, que dependen del prefecto de la ciudad. Es, pues, un gran jefe militar, el mayor de todo el Imperio. Estos poderes primitivos, ligados a la naturaleza misma de la función, no tardarán en adquirir mayor importancia aún, y el prefecto del pretorio se convierte, desde Tiberio, en el segundo personaje del Estado, el primero, después del Emperador. El acompaña al Emperador en la guerra, y, verdadero jefe del ejército, desempeña el papel de generalísimo. En tiempos de paz, se sienta en el Consejo imperial y, al frente de este cuerpo, suple al Emperador, ausente u ocupado. Los asuntos evocados por el príncipe, las apelaciones llegadas a su tribunal, se ven así, prácticamente, llegar a él. Se convierte en el gran juez y en el jurisconsulto supremo del mundo romano. De hecho, el prefec-

to del pretorio es un viceemperador, «función casi regia», dirá Macrino, que la conocía por haberla ejercido, en su mensaje de advenimiento al Senado.

Los poderes oficiales del prefecto del pretorio no son, sin embargo, suficientes para explicar el extraordinario alcance de este cargo. Es preciso tener en cuenta otras realidades. El prefecto del pretorio vive en Roma, al lado del Emperador. La naturaleza de su mando, la importancia de los efectivos a sus órdenes, lo hacen, necesariamente, poderoso y peligroso. Por debilidad o por prudencia, el Emperador se ve obligado a contar con él. Clemente, bajo Vespasiano, es cuñado de Tito; Plauto, bajo Septimio Severo, suegro de Caracalla. En tiempos de Tiberio, Sejano aspira ya al poder supremo. Al principio del siglo III, Macrino llegará a él. Este peligro permanente no pasó inadvertido a los emperadores. Para conjurarlo, aplican a la prefectura del pretorio el principio de la colegialidad, medida de prudencia que, si no los refrena enteramente, pondrá, al menos, alguna traba a sus ambiciosas maniobras.

El prefecto del pretorio, y este es uno de los elementos esenciales de su autoridad, ejerce, como el mismo Emperador, su competencia en todo el Imperio. Es un primer ministro, que acumula en sus manos los ministerios del Interior, de Justicia, de la Guerra y de Marina, con la característica fundamental de que, primitivamente, al menos, es un ministro sin colegas. Otros aparecerán desde el Alto Imperio, a medida que vayan naciendo los grandes servicios centralizados. En primer lugar, el ministro imperial de la Hacienda, el *a rationibus*. El título se encuentra por primera vez en la época de Tiberio. Bajo Claudio, el cargo, muy importante ya, está en manos del célebre liberto Pallas, y, en tiempo de Domiciano, de otro liberto, Claudio Etrusco, que es también un alto personaje. En esta época, la función, como lo prueba la condición de sus titulares, forma aún parte de los empleos

domésticos. Bajo Adriano, reforma capital, el director de la Hacienda imperial, recibe el título de procurador. Es, desde entonces, un caballero que, tanto por su categoría como por el sueldo, ocupa uno de los más altos grados de la carrera ecuestre. De servicio doméstico, la dirección del fisco imperial se convierte así en un verdadero ministerio. Más tarde, en el siglo II aún, el título de procurador da paso al de *rationalis*, y, en el siglo III, los emperadores agregan a la función la dignidad suprema de la carrera ecuestre, el perfectisimado.

Otros dos jefes de los servicios se colocan sucesivamente entre los colaboradores inmediatos del príncipe. El director del patrimonio, más tarde de la *res privata*, ministro de la fortuna particular del Emperador, en primer lugar. Liberto a principios del Imperio, se hace caballero bajo Claudio y recibe el título de procurador. Desde la reorganización del servicio por Septimio Severo, crece aún en importancia : es una de las más elevadas dignidades del orden ecuestre y le corresponde un sueldo anual de 300,000 sestercios. En segundo lugar, el director de los vehículos (*a vehiculis*, un liberto, hasta Trajano), prefecto de los vehículos (*praefectus vehiculorum*, de orden ecuestre desde Adriano), quien desempeña las funciones de ministro de las postas. Otros ministros, en fin—según hemos visto anteriormente—aparecerán con el Bajo Imperio.

III.—Los órganos de transmisión : Las oficinas

Tan compleja como se revela, a la organización administrativa de Augusto faltábale, sin embargo, un engranaje esencial : los órganos de transmisión, laguna que la inmensidad del Imperio y las tendencias centralistas del nuevo régimen hacían más sensible aún. La creación de estos órganos, de los que puede decirse que la República no había co-

nocido más que los embriones, será obra del Imperio; de él lleva la marca y traduce sus métodos fundamentales. Una organización de este género no podía improvisarse; se ha operado en dos etapas, de las que Claudio y Adriano son los representantes.

El Emperador, aristócrata llegado al soberano poder, se inspira primeramente en las tradiciones de su casta. Los ricos romanos, bajo la República, tenían a su servicio cierto número de secretarios, libertos o esclavos, que desempeñaban, en la dirección de sus negocios y en la gestión de su patrimonio, el papel de órganos de transmisión. César no fué una excepción de la regla. Convertido en jefe del Estado, utilizó para el servicio público su personal particular: Trogo Pompeyo, el célebre historiador, fué el jefe de su oficina de correspondencia. Augusto procedió del mismo modo. Januario y Ti. Julio Agátopos, esclavo el primero, y liberto el segundo, desempeñaron en su tiempo funciones análogas; otros dos libertos, Polibio e Hilarión, colaboraron en la redacción de su testamento. Los orígenes de una primera oficina, la oficina de correspondencia (*ab epistulis*), se remontan así a los principios del régimen imperial. Una segunda oficina de cancillería, *a libellis*, confiada a un liberto, aparece con Tiberio. Pero, bajo los primeros emperadores, el servicio permanece aún rudimentario. La organización sistemática de la cancillería imperial será la obra del emperador Claudio. Los libertos, que gobiernan en su nombre, espíritus modernos y representantes de las nuevas tendencias administrativas, tomaron la iniciativa de la reforma y tuvieron la habilidad de conducirla bien.

La cancillería imperial, tal cual salió de las manos de Claudio, comprendió cuatro grandes oficinas: las dos oficinas *ab epistulis* y *a libellis*, y otras dos, que aparecen por primera vez en la historia de la administración imperial, las oficinas *a cognitionibus* y *a studiis*. La oficina *ab epistulis*,

oficina de correspondencia, recibía y expedía toda la correspondencia administrativa imperial (concesión de privilegios por cartas, relaciones oficiales con los reyes, con los pueblos extranjeros, con los funcionarios provinciales, cartas patentes nombrando para los grados de oficiales superiores). Dividíase en dos secciones, una sección griega y una sección latina, correspondientes a las dos lenguas que, oficialmente, compartían el Imperio. La oficina *a libellis,* preparaba las respuestas a las preguntas dirigidas al Emperador ; respuestas que tenían, en general, la forma de cortas anotaciones garantizadas con la firma imperial. La oficina *a cognitionibus,* oficina de encuestas, estaba sencillamente encargada de la instrucción de las causas presentadas ante el tribunal del Emperador. En fin, la oficina *a studiis,* oficina de estudios preparatorios, era la auxiliar natural del Emperador en el doble terreno de la administración y de la justicia, y la que le suministraba los elementos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones.

Cada una de estas oficinas comprendía un jefe de servicio designado con el mismo nombre de la oficina (el *ab epistulis,* el *a libillis,* el *a cognitionibus,* el *a studiis*), asistido por adjuntos (*adjutores, proximi*) y por numerosos empleados (*scrinarii, custodes*). A pesar de su renovada importancia, la cancillería, en la organización de Claudio, era aún considerada como un órgano doméstico, y no como un servicio del Estado ; así, el personal, era elegido, exclusivamente, de entre las personas de la casa imperial, y los hombres libres se hallaban sistemáticamente excluídos de ella. Los puestos superiores, como los de jefes de oficina, estaban reservados a los libertos ; los empleados de orden subalterno, se reclutaban entre los esclavos.

La segunda etapa se coloca bajo el reinado de Adriano. La cancillería, de servicio doméstico que era, se transforma en servicio del Estado, hecho que se explica por los enormes

progresos de la idea monárquica en el curso del siglo primero. La medida había sido preparada en forma tímida aún, por Otón, Vitelio y Domiciano. Adriano la generalizó y le dió carácter definitivo. Los libertos al frente de las cuatro grandes oficinas son reemplazados por caballeros: Suetonio, el historiador, dirige la oficina *ab epistulis*, bajo Adriano; los jurisconsultos Papiniano, bajo Septimio Severo, y Ulpiano, bajo Caracalla, se colocarán al frente de la oficina *a libellis*. Adriano, además, completó la organización de la cancillería imperial con la creación de una quinta oficina, la oficina *a memoria*, cuyo papel se concretaba a «auxiliar la memoria» del Emperador, reuniendo para él los datos indispensables. El jefe de la *a memoria*, estaba asistido por empleados subalternos (*proximi, adlecti*) tomados, unos y otros, por una excepción que explica la tardía creación del servicio, entre los libertos y los esclavos.

La evolución de la cancillería imperial, paralela a los progresos de la centralización, se prosiguió sin detención en el transcurso del período siguiente. La importancia de las diferentes oficinas no cesa de crecer al mismo tiempo que se amplía el marco de sus instituciones. Sus jefes son promovidos a la clase de procuradores y Septimio Severo realza aún su dignidad con la concesión del título de perfectísimo. Severo Alejandro, generalizando la medida de Adriano, abre la oficina *a memoria* a los miembros del orden ecuestre y confía su dirección al célebre jurisconsulto Paulo. Pero, es únicamente en el Bajo Imperio cuando los organismos imperiales de transmisión alcanzarán su desarrollo completo y adoptarán su forma definitiva.

IV.—Los funcionarios regionales: Roma, Italia y las provincias

I. Roma e Italia.—a) *Supervivencias del pasado: el Senado y las magistraturas.*—En tiempos de la República, y en virtud del concepto de la ciudadanía, la ciudad de Roma no había tenido ni los privilegios ni la organización de una comunidad autónoma. Era en la ciudad donde la administración general y la administración local, los servicios del Estado y los servicios urbanos se hallaban identificados y confundidos. La administración de la ciudad y la dirección de los servicios locales, estaban, pues, por la misma definición, en manos de los grandes órganos de la ciudad; órganos de deliberación: los comicios, el Senado; órganos de ejecución: las magistraturas. En la época imperial los comicios no tuvieron más que una existencia efímera, y, desde el advenimiento de Tiberio, dejan de desempeñar un papel efectivo en la administración de la ciudad. Los otros dos órganos, Senado y magistraturas, subsisten; pero en condiciones nuevas y con poderes que la centralización creciente en manos del Emperador encerró en límites cada día más estrechos.

El Senado tiene vara alta en el dominio público urbano; dirige y vigila las magistraturas en el ejercicio de sus funciones anuales; el presupuesto senatorial, en su doble aspecto de gastos (obras públicas, vías, alimentación, enseñanza) y de ingresos (arbitrios, aguas, contribuciones diversas) es, en gran parte, un presupuesto local. La pérdida gradual de sus privilegios de Estado confinó más y más al Senado en el dominio de la administración urbana. La evolución, comenzada en el reinado de Augusto, proseguida en el curso de los dos primeros siglos, se precipitará con motivo de la anarquía militar, para terminarse con Diocleciano

y Constantino. El abandono de Roma como capital, marcará la última etapa de esta desposesión gradual. Desde el siglo III, fuera de ciertas prerrogativas, honoríficas, sobre todo, el Senado no es ya más que el Consejo municipal de Roma; pero, hasta en este restringido terreno, deja de ser el amo. En él encuentra la autoridad concurrente del Emperador y tropieza, como en otras partes, con la invasora acción de sus agentes.

Los magistrados, en la organización primitiva del régimen imperial, conservan la totalidad de sus atribuciones urbanas. Sólo la desaparición de la censura deja vacante su papel tradicional en asuntos de estado civil, de catastro, de hacienda y de obras públicas. Los cónsules conservan, como en lo pasado, la dirección de la Administración general, la presidencia del Senado y de los comicios, el derecho de iniciativa en el seno de estas asambleas y, teóricamente al menos, el poder ejecutivo supremo con el cargo de la seguridad del Estado. Los pretores, conservan su papel político y jurídico (presidencia de los Tribunales); los tribunos, sus privilegios tradicionales. Los dos edilatos, curul y plebeyo, son mantenidos a la cabeza de los grandes servicios urbanos que, en la época republicana, dependían de su competencia; vías (propiedad y conservación de las vías públicas), obras públicas (inspección y conservación de los edificios), superintendencia del servicio de las aguas (conducción, sostenimiento, distribución), servicio de incendios (dirección del cuerpo de bomberos, la *familia publica*), policía (municipal, de los establecimientos públicos, como las tabernas y los baños, de las costumbres y de los cultos), alimentación (anona), y, en fin, espectáculos (organización y policía de los espectáculos públicos, de los que los romanos y los *megalenses*, eran dados por los ediles curules, y los juegos populares por los plebeyos). La cuestura conserva la dirección del Tesoro (los dos cuestores del *aerarium*)

y, con el concurso de los ediles, la del servicio de las aguas (el cuestor de las aguas). En fin, en el seno del vigintivirato, tres colegas continúan interviniendo directamente en los servicios urbanos; los III *viri capitales*, revestidos de atribuciones criminales (inspección de las prisiones, cargo de las ejecuciones capitales) y policíacas; los IV *viri viis in urbe purgandis* y los II *viri viis extra urbem propiusve urbem Romam passus mille purgandis*, dedicados al servicio de las vías, los primeros en la ciudad, los segundos en los aledaños, unos y otros sometidos a la dirección superior de los ediles.

Pero si los magistrados de Roma conservan la totalidad de sus funciones urbanas, no son ya, y esta es la innovación capital del Imperio en este terreno, los únicos en ejercerla. En lo sucesivo tropiezan con la concurrencia del Emperador y de sus agentes, especialmente de los prefectos de la ciudad, de la anona, de los vigilantes y de las comisiones ejecutivas, y su historia administrativa, en el curso de los tres primeros siglos, será la de su decadencia ininterrumpida. En vísperas de la anarquía militar, el consulado y la pretura no guardan ya apenas más que una competencia judicial en lo civil en Roma y en el radio tradicional de las 100 millas. El tribunado y la cuestura no son ya más que funciones onoríficas. Los dos edilatos y el vigintivirato, privados sucesivamente de sus atribuciones reales, desaparecen, como órganos inútiles y superfluos, antes de mediados del siglo III.

De hecho, desde el principio del Imperio, la administración urbana tradicional, con sus órganos insuficientes y su material anticuado, está herida de muerte. La sucesión está abierta; los funcionarios imperiales se encargan de recogerla.

b) *Los órganos nuevos: los funcionarios y las comisiones ejecutivas.*—Los agentes imperiales de competencia ur-

bana, concebidos, a lo menos, parcialmente, por Augusto, con el tipo de los funcionarios similares de Alejandría, se dividen en dos grandes categorías : los prefectos y las comisiones ejecutivas.

Los prefectos urbanos eran en número de tres : el prefecto de la ciudad, el prefecto de la anona y el prefecto de vigilancia. El prefecto de la ciudad, instituído bajo Augusto (25 a. de J. C.), con carácter extraordinario, convertido en permanente en tiempos de Tiberio, cuando éste desertó definitivamente la capital (26 de J. C.), era, ante todo, el prefecto de policía de la Roma imperial. La conservación del orden, la vigilancia de las asociaciones, la reglamentación de la circulación, la organización de los espectáculos y, de un modo general, todo lo concerniente a la seguridad pública dependía de su autoridad. Funcionario esencialmente civil, llevaba la toga y no disponía más que de las fuerzas de policía necesarias para el ejercicio de sus funciones, tres cohortes urbanas de un efectivo total de 300 hombres. Administrador, era, igualmente, en los límites de su competencia, un juez a la vez civil y criminal y sentenciaba en última instancia en las causas importantes, las capitales, entre otras, reenviadas a su decisión por los otros dos prefectos urbanos, los prefectos de la anona y de la vigilancia.

Estos poderes, unidos a la Naturaleza de la función, los poseyó el prefecto de la ciudad desde su creación ; pero, en el curso de los dos primeros siglos del Imperio, han seguido una marcha ascendente en el sentido de su doble competencia administrativa y jurídica. Desde el punto de vista administrativo, el prefecto atrae hacia sí gradualmente los poderes de las magistraturas urbanas tradicionales, especialmente el edilato, y se convierte en jefe oficial de la administración de la capital, en la que los otros órganos acaban por subordinársele. Desde el punto de vista jurídico, la evolución es simultánea y paralela. La jurisdicción primi-

tiva del prefecto no tarda en desarrollarse en detrimento de los antiguos órganos republicanos (cónsules, pretores y tribunales criminales). Una reacción contemporánea en favor de estos últimos, bajo los Flavios, retrasa, sin contenerlo, este movimiento irresistible. A fines del siglo I, la competencia criminal del prefecto de la ciudad abarca a Roma y a toda Italia. Si la actividad concurrente del prefecto del pretorio la elimina de esta última, no por esto deja de continuar siendo definitivamente el gran juez criminal de la ciudad y de sus alrededores en el límite de los 100,000 pasos, mientras que, en el mismo terreno, la jurisdicción civil continúa dependiendo de los magistrados, cónsules y pretores.

El prefecto de la anona, otra creación de Augusto, reunía entre sus manos todo el servicio de la alimentación de la capital (aprovisionamiento de trigo, aceite, carnes y otros comestibles, vigilancia del mercado, inspección de los precios de venta), con excepción, no obstante, de las distribuciones gratuitas, aseguradas por funcionarios especiales, los *praefecti frumenti dandi*. Poseía una jurisdicción civil y criminal determinada por los límites mismos de su competencia—con la reserva de que las causas más importantes, especialmente las capitales, eran reenviadas al prefecto de la ciudad y un derecho especial de policía sobre todas las corporaciones (panaderos, barqueros, descargadores) que, en un aspecto o en otro, se relacionaban con el servicio de la alimentación.

El prefecto de vigilancia, instituído por Augusto en el 6 d. de J. C., en fin, estaba encargado del doble servicio de la policía nocturna y de los incendios. Para ello disponía de siete cohortes de vigilantes, compuestas cada una de ellas de 1,200 hombres, repartidos entre las catorce regiones de la ciudad a razón de un cuartel para cada dos regiones y de un puesto de vigilancia para cada una de ellas. Como los

otros dos prefectos, poseía, en lo civil y en lo criminal, atribuciones jurídicas inherentes a su competencia. No obstante, en lo criminal, su situación jurídica era la misma que la de su colega, el prefecto de la anona. Las causas particularmente graves, las capitales entre otras, tenía que reenviarlas al tribunal del prefecto de la ciudad.

Al lado de las prefecturas, es preciso colocar las comisiones ejecutivas, el segundo de los grandes engranajes de la administración imperial urbana. Dos de entre ellas, la comisión de las aguas y la de los edificios públicos, han sido creadas por Augusto. La comisión de las aguas (*cura aquarum*), instituída en 11 a. de J. C., y compuesta de tres miembros—un consular presidente, de hecho el verdadero jefe del servicio, dos pretorianos asesores—estaba encargada de todo lo concerniente a la administración de las aguas en Roma. La comisión de los edificios públicos (*cura aedium sacrarum et operum locorumque publicorum*), formada por dos miembros de orden pretoriano, tenía en sus atribuciones la conservación de los monumentos públicos. Una tercera comisión, creada por Tiberio en 15 d. de J. C., fué la comisión del alveo y de las orillas del Tíber (*cura alvei et riparum Tiberis*). Esta debía cuidar del buen estado del cauce del río y evitar, en la medida de lo posible, el permanente peligro de las inundaciones. Comprendía cinco miembros de orden consular, uno de los cuales ejercía las funciones de presidente, sacados por sorteo en su principio; pero después, como los de las comisiones análogas, directamente nombrados por el Emperador. Trajano amplió sus atribuciones agregando a ellas la conservación de las cloacas y el título de la comisión se completó en consecuencia (*...et cloacarum urbis*). Todas estas comisiones, siguiendo el ejemplo de los prefectos y conforme a los principios generales del Derecho público romano, agregaban a su actividad administrativa una competencia jurídica en los límites de sus atribuciones.

En Italia—fuera de la capital y de sus alrededores—, los mismos órganos administrativos y la misma dualidad de poderes: por un lado, el Senado y las antiguas magistraturas (cónsules, pretores, cuestores), aquellas de las cuales, en la época republicana, dependía el conjunto de la península; por otro, los nuevos órganos creados por Augusto: prefecto del pretorio, prefecto de la ciudad, prefecto de la anona, prefecto de la vigilancia, y, entre las comisiones ejecutivas urbanas, la comisión de las aguas, cuyas atribuciones comprendían toda la red de los acueductos romanos y se extendía necesariamente, por su misma definición, a una parte considerable de los grandes alrededores. A estos engranajes administrativos, comunes a la ciudad de Roma y a una parte más o menos considerable de la península, conviene agregar un servicio imperial más particularmente italiano: el servicio de caminos italianos creado por Augusto en 20 a. de J. C., confiado a inspectores de orden senatorial o ecuestre, a razón de uno por vía, y según la importancia de la red cuya conservación tenían que asegurar.

II. *Las provincias.*—a) *Las provincias senatoriales.*— El Reglamento del 13 de enero de 27 a. de J. C., que repartió el territorio provincial entre el Senado y el Emperador, atribuía al primero un lote de diez provincias: Bética, Cerdeña, Sicilia, Iliria, Macedonia, Acaya, Asia, Bitinia, Creta-Cirenaica y Africa, provincias pacificadas en conjunto, a excepción de Africa, donde la III legión Augusta estaba de guarnición, y de Iliria, ocupada por algunos contingentes militares, guardafronteras más que ejército propiamente dicho. Aun esta misma doble anomalía no había de durar mucho tiempo. Desde 11 a. de J. C., la Iliria pasó a la administración imperial y, en 37 d. de J. C., Calígula separó, en Africa, el mando de la legión del gobierno de la provincia para confiarlo a un lugarteniente del Emperador.

Los gobernadores de las provincias senatoriales eran tomados del Senado en diversos grados de jerarquía. Los de Asia y Africa eran consulares, los de las restantes ocho provincias, pretorianos. Los primeros tenían derecho a doce lictores; los segundos, solamente a seis; pero salvo esta diferencia había identidad entre ellos, en el título, en el nombramiento y en las atribuciones, a la vez. Respecto al título, todos los gobernadores senatoriales, cualquiera que fuese su categoría, usaban el título de procónsules. En cuanto al modo de ser nombrados, todos ellos eran elegidos por el Senado y por medio de sorteo. La extracción se verificaba en cada una de las dos categorías interesadas, consulares y pretorianas, conforme a la *Lex Pompeia de Provinciis*, de 52 a. de J. C., ley que exigía un plazo de cinco años entre la gestión de la magistratura y el acceso a la promagistratura. La doble lista no incluía, pues, más que a los consulares y a los pretorianos excedentes de su cargo después de un mínimo de cinco años. El nombramiento, salvo prórroga, se daba por un año, generalmente. Respecto a las atribuciones, el gobernador senatorial, con la excepción temporal de los de Iliria y de Africa, era un funcionario puramente civil que llevaba toga y no tenía derecho a espada. De la competencia universal de los gobernadores republicanos, no había conservado más que los poderes civil y jurídico. Estaba auxiliado en su administración por uno o por varios legados y por un cuestor especializado en la administración financiera, los primeros elegidos por el Senado y el último designado por sorteo.

El Emperador, en 27 a. de J. C. había entregado al Senado la administración de las provincias llamadas senatoriales; pero esta entrega no estaba hecha sin limitaciones ni reservas. El carácter universal de su *imperium* proconsular, tal cual resultaba del acto constitucional del 23, le garantizaba, hasta en el dominio provincial del Senado, so-

bre la base jurídica del *Imperium majus*, una posibilidad latente de intervención, que se traducía en la práctica en formas variadas: intervención oficial u oficiosa, según los casos, en el nombramiento de los gobernadores senatoriales y derecho de imponer, en tal ocasión, candidatos exentos de la formalidad de sorteo (*extra sortem*). Desde el punto de vista jurídico, apelación siempre posible, ante el Emperador, contra las sentencias dictadas por el gobernador. Desde el punto de vista financiero, el cuestor no era ya, como en tiempos de la República, el director único de la hacienda de la provincia; sólo dependían de él los impuestos y el manejo de los fondos que nutrían la caja senatorial, el *aerarium*. En cuanto a los destinados a la caja del Emperador, el *fiscus*, un funcionario imperial especial, independiente del gobernador, el procurador, tenía el cargo exclusivo de ellos. En fin, el cuadro de las provincias, tal como resultaba del reglamento del 27, no era ni inamovible ni definitivo. El Emperador podía siempre hacer pasar una provincia de una a otra categoría, especialmente con ocasión de las guerras extranjeras o civiles que exigían una intervención directa del ejército y, por consecuencia, de la autoridad imperial. Así ocurrió con Iliria en 11 a. de J. C., con Cerdeña, por primera vez en 6, d. de J. C., después bajo Vespasiano y definitivamente bajo Cómodo, con Bitinia en 135, con Macedonia y Acaya, de 15 a 44 a. de J. C., que, temporal o definitivamente, se convirtieron en provincias imperiales. Generalmente, por lo demás, aunque no siempre, el Emperador procedía por vía de cambio; la Narbonense y Chipre, provincias imperiales cuando el reparto del 27, tornaron al Senado en el 22; lo propio ocurrió con Panfilia y Licia, agrupadas en una sola provincia, en 135 después de Jesucristo, bajo Adriano.

Por otra parte, el equilibrio general establecido en el 27 entre provincias senatoriales y provincias imperiales no tar-

dó en romperse en favor del Emperador. De Augusto a Trajano, a pesar de permutaciones diversas, el lote senatorial no se elevó más que en una unidad, mientras que el número de las provincias imperiales se aumentaba en proporciones muy distintas. En 27, a. de J. C., diez provincias senatoriales, siete imperiales (comprendido Egipto), más el vasto conjunto de la Galia cabelluda. En 117 de J. C., once provincias senatoriales, treinta y tres provincias imperiales, cifras decisivas que traducen con brutal claridad la ruptura creciente del equilibrio entre los dos poderes interesados.

b) *Las provincias imperiales*.—En virtud del reparto del 27, Augusto se había reservado las provincias imperiales y la administración directa de la Galia cabelluda—equivalente de las futuras provincias de Bélgica, Lionesa, Aquitania y de las dos Germanias—y, además, de las provincias Narbonense, Tarraconense, Lusitania, Cilicia, Chipre, Siria y Egipto, por definición las provincias menos romanizadas, esto es, aquellas en que la presencia de las tropas romanas, era generalmente indispensable. Estas provincias las gobernaba el Emperador en virtud de su *imperium* superior, *imperium* consular del 27-23 a. de J. C., *imperium* proconsular, de un modo definitivo, desde el 23. Se hacía representar en ellas por delegados personales, los gobernadores imperiales (*legati pro praetore*). De estas provincias imperiales, unas, las más importantes (España Citerior o Tarraconense y Siria), eran de orden consular y administradas por antiguos cónsules. Otras, (Narbonense, Lusitania, Cilicia y Chipre), pretorianas y gobernadas por antiguos pretores. En cuanto a la Galia cabelluda y a Egipto, la primera aun formaba en esta época un mando extraordinario, y la segunda tenía una administración de un tipo especial, cuyo mecanismo principal lo constituía un gobernador, de orden ecuestre.

Estos gobernadores imperiales, cualquiera que fuese su categoría, tenían un rasgo común con los gobernadores de provincias senatoriales: su origen. Como éstos, ellos eran elegidos de entre los senadores, en los dos órdenes consular o pretoriano, según el caso; pero esta era su única similitud. En todo lo demás, estaban dotados de un estatuto radicalmente diferente. Nombrados por el Emperador, eran responsables ante él y revocables a su antojo. El Emperador los conservaba en funciones todo el tiempo que le venía en gana, generalmente, cinco años. En fin, representantes del Emperador, encarnaban, por delegación, el *imperium* completo, con la triple forma civil, militar y jurídica. Estaban asistidos, para la justicia, por uno o por varios legados (*juridici*), sus suplentes eventuales, y, para la parte financiera, por un procurador imperial, elegido en el orden ecuestre por el Emperador. El gobernador imperial administraba su provincia en lo civil (administración del territorio, dirección de la hacienda, obras públicas, postas); era general en jefe de todas las tropas que estaban allí de guarnición, legiones y cuerpos auxiliares. Desde el punto de vista jurídico, en fin, juzgaba en lo civil y en lo criminal. Estaba investido del derecho de vida y muerte (*jus gladii*), salvo, en todos los casos, la apelación posible al Emperador.

Las provincias de legados, representan el tipo primitivo y general de las provincias imperiales; pero, muy pronto, en el reinado de Augusto, se vió aparecer una nueva categoría; eran las provincias de nueva formación y de importancia menos considerable: Alpes marítimos, Recia, Nórica. La organización había sido concedida sobre el tipo de Egipto, con la diferencia de que el prefecto gobernador estaba aquí reemplazado por prefectos de orden inferior, que dieron lugar en el reinado de Claudio a procuradores ecuestres (*procuratores jure gladii*). El modo de ser nombrados y los poderes de esta segunda clase de gobernadores

imperiales eran análogos a los de los legados; no obstante, no tenían legiones a sus órdenes, sino, solamente, cuerpos auxiliares.

V.—Los grandes servicios públicos

Además del funcionarismo en general, el Imperio ha visto si no fructificar, por lo menos florecer en su pleno desarrollo los grandes servicios públicos especializados: policía, alimentación, incendios, aguas, edificios públicos, Tíber y cloacas, bajo la doble forma de las prefecturas—policía: prefectura de la ciudad; alimentación: prefectura de la anona; incendios: prefectura de vigilancia—y comisiones ejecutivas: curatelas de las aguas, de los edificios públicos, del Tíber y de las cloacas.

Uno de estos servicios, por una feliz casualidad, el de las aguas, nos es particularmente accesible. Desde el triple punto de vista de su constitución, de su organización y de su evolución general, el servicio de las aguas, en Roma, suministra un ejemplo preciso—el mejor conocido de todos, gra-

---

Bibliografía.—*Textos.*—Los textos relativos a los grandes servicios públicos, en general, están esparcidos (véase la Bibliografía del libro III, capítulos I-III). El texto fundamental para el servicio de las aguas es, en particular, el *De aquaeductibus urbis Romae*, de Frontino (edición con abundantes comentarios de R. Lanciani, C, en *Atti dell'Accademia del Lincei*, serie 3.ª, vol IV, Roma, 1880; edición crítica de F. Kronhn, Leipzig, Teubner, 1922).

Inscripciones.—Las inscripciones concernientes a los servicios públicos urbanos están agrupados en el *C. I. L.*, VI, 8398-10228; suplem. 33711-33936; las inscripciones sobre tubos de plomo correspondientes al servicio de las aguas, en la edición de R. Lanciani, C, *Silloge epigrafica aquaria*, pág. 211-308, y en el *C I. L.*, XV, 7235-7913.

Obras principales.—a) Sobre los grandes servicios públicos, en general, LXXXV, 1-342; XIX, V, 344-356, y la Bibliografía del capítulo I.—b) Sobre el servicio de las aguas en Roma, particularmente, C; LXXXV, 273-284; H. Thédenat, art. *Cura Aquarum*, en V, I², 1615-1617; Ett. di Ruggiero, art. *Aqua*, en XXVIII, I, 544-556; L. Cantarelli, *La Serie dei Curatores aquarum*, en XXXV, 1901, 180-214; D. Vaglieri, *Nuove Scoperte al Foro romano*, *Id.*, 1900, 71-73; LXXXIV.

cias al opúsculo de Frontino—de esta creación romana soberanamente original, como han sido los servicios públicos. Rudimentarios bajo la República, en la que la oligarquía no disponía ni del personal ni de los medios materiales necesarios para su desarrollo, los servicios públicos adquieren gradualmente con el Imperio su forma perfecta y definitiva. Pero, aun aquí, las dos preocupaciones política y administrativa, que dominan y que, por su antagonismo, acondicionan toda la historia del poder personal, se hallan frente a frente. La segunda conduce, desde Augusto, a la creación de servicios especializados y fuertemente jerarquizados. La primera se traduce por la entrega de la dirección en manos de los senadores, consulares o pretorianos. Pero, en este terreno particular, la evolución general de la administración romana, vuelve a hallarse completa en su triple forma : substitución progresiva del orden ecuestre por el orden senatorial—en la especie, institución, desde el reinado de Claudio, de un procurador técnico, y ascensión continua con el tiempo, en detrimento del jefe de servicio senatorial, de este nuevo funcionario,—jerarquización de los servicios públicos en manos de los grandes dignatarios imperiales—en Roma el prefecto de la ciudad—, en fin, aplicación cada vez más implacable al personal del sistema de la burocracia y de este régimen de la restricción que se hace por completo, en el Bajo Imperio, uno de los principios fundamentales de la administración romana. El cuadro del servicio de las aguas, es, pues, en una forma concreta, el balance de la administración imperial durante los cinco siglos de su existencia.

CAPITULO II

LA UNIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MUNDO ROMANO

I.—ROMA

El Estado romano, en el momento en que desapareció el régimen republicano, no conocía ya la unidad administrativa. Tres elementos diversos entraban en su composición: Roma e Italia, dominio de la ciudad, los protectorados, las provincias. El establecimiento del Imperio, lejos de reducir *ipso facto* esta variedad, viene aún a acrecentarla: el sistema del Principado, cuerpo extraño a la Constitución tradicional, lleva a la administración de Roma y de Italia una nueva complicación: las provincias fueron divididas en dos

---

BIBLIOGRAFÍA.—*Textos*.—Dispersos, véase la Bibliografía del Libro III, capítulos I-III.

Documentos administrativos y *documentos jurídicos*.—Véase la Bibliografía del Libro III, capítulo III.

Inscripciones.—*Ley Julia Municipalis*, C. I. L., I², 2, 593; I. L. S., 6085; leyes municipales de Salpensa (*Id*., II, 1963=I. L. S., 6088) y de Málaga (*Id*., II, 1964=I. L. S., 6089); álbum senatorial de Canusium (*Id*., IX, 338=I. L. S., 6121).

Obras principales.—**I**, 211-216; **X**, III, 281-295 (E. KORNEMANN); **XCII**; **LXXXI**; **LXVI** *bis*, 135-147, Italia; 148-466, las provincias; para Egipto, **CXXXIII**; **CXXXIX**, 6-16; **XCI** y el arreglo de administración pública relativo a las funciones del idiólogo, nuevamente descubierto en un papiro de Berlín. Th. REINACH, *Un code fiscal de l'Egipte romaine, le gnomon de l'idiologue*, **XLVIII**, 43, 1919, 583-636; 44, 1920, 5-134; **CXXXI**, especialmente II, 3-336, y suplemento, 461-570; L. HOMO *Les privilèges administratifs du Senat sous l'Empire et leur disparition graduelle au cours du III^e siècle*, en **XLVII**, 1921, 137, 161-203; 138, 1-52.

categorías distintas: provincias senatoriales y provincias imperiales. En fin, se ve entrar en el organismo romano un país de tipo particular, Egipto, en el que el Emperador ejercía, como sucesor de los Ptolomeos, la autoridad de un monarca absoluto. La unidad acabará por surgir de esta diversidad; pero este resultado, para poder lograrse, exigirá una evolución de tres siglos.

Al advenimiento del Imperio, la aglomeración romana había, largo tiempo ya, rebasado sus marcos tradicionales. Desde los primeros tiempos de la República, el Aventino, el Velabro, las partes excéntricas del Quirinal, del Viminal, del Esquilino y del Celio, se habían cubierto de casas. La Colina de los Jardines, el Pincio actual, se había convertido en un barrio de villas y de parques. La región transtiberina, que durante largo tiempo había conservado el carácter de un distrito puramente rural, se había convertido, gracias a la proximidad del puerto, en uno de los barrios más fabulosos de la aglomeración urbana. En fin, importantes arrabales se habían formado fuera del recinto llamado de Servio Tulio, a lo largo de las grandes vías romanas que irradiaban de la ciudad hacia las diferentes regiones de Italia: vías Flaminia, al norte; Salaria, Nomentana y Tiburtina, al noroeste; Prenestina y Labicana, al este; Latina, Apia y Ostiense, al sur; Aurelia, al oeste.

Pero, si en el transcurso de los siglos, los límites de la aglomeración habían adquirido una extensión considerable, los viejos cuadros administrativos de la ciudad propiamente dicha, la *Urbs*, a la que una tradición, demasiado benévola, acaso, hace remontar al rey Servio Tulio, habían permanecido los mismos. Las cuatro regiones tradicionales, Suburana, Esquilina, Palatina y Colina, continuaban comprendiendo en su perímetro nada más que el centro de la ciudad. El Campo de Marte, el Pincio, la planicie transtiberina, el Janículo, los arrabales, quedaban fuera de él. Este estado de

cosas anormal y anacrónico, que no obedecía ya a las realidades ni a las necesidades administrativas de los nuevos tiempos, debía, lógicamente, desaparecer. La creación de la Roma imperial fué obra de Augusto.

Augusto hizo sufrir a la ciudad una doble transformación: la engrandeció y la renovó. El Campo de Marte y el Pincio al norte, el conjunto del Quirinal, del Esquilino y del Celio, al este, los principales arrabales, especialmente los de las vías Flaminia, Apia y Ostiense y la llanura transtiberina, al oeste, fueron anexionadas a la ciudad. El Emperador dió en seguida a la engrandecida capital una nueva organización y la dividió, según un principio estrictamente geográfico, en catorce regiones. Los viejos barrios de la Roma republicana, los del centro, formaron cinco regiones (III, IV, VIII, X, XI); las partes recientemente anexionadas, cuatro (V, VII, IX, XIV); cinco, en fin (I, II, XII, XIII) fueron mixtos. Al principio, las regiones de nueva creación usaban una simple numeración; más tarde, en el siglo IV, esta numeración se doblará con una nomenclatura topográfica suplementaria: I, *Porta Capena*; II, *Caelemontium*; III *Isis* y *Serapis*; IV, *Templum Pacis*; V, *Esquiliae*; VI, *Alta Semita*; VII, *Vía Lata*; VIII, *Forum Romanum*; IX, *Circus Flaminius*; X, *Palatium*; XI, *Circus Maximus*; XII, *Piscina Publica*; XIII, *Aventinus*; XIV, *Transtiberim*; pero estas denominaciones, probablemente de origen popular, son tardías y no es seguro que hayan tenido nunca carácter oficial. La región, los alrededores de nuestras ciudades modernas, fué subdividida en barrios; *vici*, de nombre variable según las regiones y según las épocas; 265 en tiempos de Vespasiano, 307 en el siglo IV, 424 en vísperas de la invasión de los bárbaros.

La administración urbana fué puesta en armonía con la nueva organización regional. La región, división puramente topográfica, no recibió ni autonomía ni representantes polí-

ticos elegidos. A su cabeza estaba colocado uno de los magistrados urbanos del año, pretor, edil o tribuno, designado por suerte. Severo Alejandro, fiel al sistema de restauración senatorial que caracteriza el conjunto de su política, elevó la función confiándola a consulares y entregó al Senado una parte importante en la administración de la ciudad. Estos magistrados, jefes de regiones, tenían a sus órdenes uno o dos curadores por región en el siglo II, dos en el IV, elegidos en la clase de los libertos.

El barrio o *vicus* fué el centro de un culto local, renovación del viejo culto de los Lares de las plazoletas, *Lares compitales*, que, por la influencia del culto imperial, tomaron el nombre de Lares imperiales, *Lares Augusti*. Desde entonces hubo un santuario de los Lares por barrio, en la principal plazoleta del *vicus*. Este culto local estaba servido por los magistrados del *vicus*, *vicomagistri*, en número de cuatro, elegidos de entre las gentes de condición media del barrio. En el siglo IV después de Jesucristo, por una innovación ulterior cuyo autor no conocemos, el número de *vicomagistri* será independiente del de los *vici* y fijado uniformemente en cuarenta y ocho por región.

Por prudencia, y, a la vez, por efecto de una política local, que se adhería al conjunto de su sistema, el Imperio había afectado siempre, en apariencia, al menos, salvaguardar las tradiciones republicanas en lo que se refería a la administración de la capital. Los comicios, el Senado y las magistraturas, habían, en este punto, conservado sus atribuciones de antaño. Pero, en Roma, como fuera de Roma, y a pesar de las precauciones de forma, unos y otros tropezarían en lo sucesivo con la concurrencia de los magistrados imperiales de nueva creación, prefectos—prefectos de la ciudad, de la anona, de la vigilancia—y grandes comisiones ejecutivas—curatelas de los edificios públicos, de las aguas, del Tíber. La evolución se acaba a principios del

siglo III. Desde los Severos, la vieja ciudad romana, desprovista de su carácter tradicional, se ha convertido en la *Urbs sacra*, la ciudad imperial.

II.—ITALIA

Italia, desde las leyes Julia y Plautia Papiria (90-89 antes de Jesucristo), formaba, con el mismo título que Roma, parte integrante de la ciudad. El territorio, a pesar de su extensión, no estaba fraccionado en circunscripciones múltiples. El Estado no estaba representado en ella por funcionarios regionales permanentes, dos diferencias capitales con el régimen tradicional de la provincia. Agrupación de municipios de población ciudadana (*conventus Italiae*), Italia, y este era uno de los privilegios de que se mostraba más orgullosa, estaba administrada directamente por Roma y por los grandes órganos de la curia romana : los comicios, el Senado, las magistraturas. Los comicios legislan para el Estado entero y nombran sus magistrados. El Senado, tutor de Italia, tenía vara alta en los asuntos de la península, desde el punto de vista político, administrativo, jurídico y financiero. Los magistrados, cónsules, pretores, cuestores, estaban encargados de la administración general. Algunos de ellos, el cuestor de Ostia, encargado de la vigilancia de los aprovisionamientos, y los demás cuestores itálicos, eran delegados, en empleos especializados, en diversos puntos de la península.

El establecimiento del régimen personal y el principio mismo del sistema monárquico debían llevar a la administración de Italia una profunda perturbación, cuyos efectos, por otra parte, no se manifestaron de pronto. En virtud del acta constitucional del 23, Augusto recibió el *imperium* proconsular para el suelo itálico, lo mismo que para el resto del Imperio. Aunque, por prudencia, se dedicase a disimular

los efectos de ello, vestigios de lo pasado y creaciones del presente, Senado y magistraturas por un lado, Emperador y sus agentes por otro, no por ello dejaron de verse frente a frente en Italia, como lo estaban ya en Roma; conflicto de las tradiciones pasadas y de las necesidades presentes, lucha desigual en que los antiguos poderes están sentenciados a la derrota y condenados a la ruina.

El Senado, bajo el régimen del Principado, conserva su privilegio administrativo en Italia; la administración general y la intervención en los asuntos locales continúan, en teoría al menos, emanando de su autoridad. Los emperadores de la dinastía Julio-Claudia agregan a ella una doble jurisdicción de primera instancia y de apelación en los asuntos de la península. Pero una y otra de entrambas prerrogativas, combatidas sañudamente desde el siglo I, se derrumbaron al punto, bajo los repetidos golpes del poder imperial y de sus agentes. En vísperas de la anarquía militar, los privilegios itálicos del Senado, definitivamente anulados por los Severos, no serán ya más que un recuerdo.

La misma suerte correrán los magistrados. Los cónsules, administradores y jueces supremos de Italia bajo la República, son sucesivamente atacados en su doble competencia. Sus atribuciones administrativas y jurídicas pasan a los dos grandes representantes del Emperador, el prefecto de la ciudad, en Roma y en la zona de las cien millas, y el prefecto del pretorio para el resto de Italia. Los pretores pierden su competencia criminal en beneficio de los dos mismos funcionarios y en condiciones análogas. En lo civil, su jurisdicción tradicional es atribuída a los consulares y a los *juridici*, creados por Adriano y Marco Aurelio; pero, al menos, logran conservar la jurisdicción de Roma y de sus aledaños en el límite de los cien mil pasos. La creación de las nuevas preturas, como la pretura de las tutelas y la de los fideicomisos, es una compensación bien insignificante con relación a

tantos deberes. En fin, las últimas cuesturas específicamente italianas son suprimidas bajo Claudio, en 44, y el colegio encargado de las vías en los pequeños alrededores de Roma (los *II viri viis extra urbem purgandis*) desaparece en el reinado de Augusto, en beneficio de los curadores de los caminos italianos.

La intervención gradual del Emperador en la administración italiana se realizó por intermedio de una doble serie de funcionarios, los agentes de centralización y los de descentralización, los primeros concentrados en Roma, los segundos establecidos en las diversas regiones de la península.

a) *Los agentes itálicos de centralización.*—Los agentes de centralización itálica, se reparten en dos categorías: los prefectos y las comisiones ejecutivas. Entre los prefectos, el primer papel recae en el prefecto del pretorio. El, es el gran jefe militar de Italia desde el principio del Imperio, y, con el tiempo, se constituirá en el juez supremo. Todas las tropas de Italia dependen de su autoridad; aparte de la guarnición de Roma, son los efectivos de gendarmería (*stationarii*) dispersos a través de la península para asegurar el orden público y la represión del bandidaje, las dos flotas de Misena y de Ravena, en fin, desde Septimio Severo, la II legión pártica acampa en las afueras de la capital, al pie del monte Albano.

En calidad de vicepresidente del Consejo imperial, el prefecto del pretorio se convierte en el gran juez de las causas italianas llevadas ante este tribunal por evocación o por apelación. En el curso del siglo II, su competencia jurídica se enriquecerá con un nuevo elemento, de importancia fundamental; la jurisdicción criminal. Esta jurisdicción, desde el siglo precedente, dependía del prefecto de la ciudad, quien, del dominio urbano, la había extendido paso a paso a todo el territorio de Italia entera. Pero en esta vasta juris-

dicción, el prefecto de la ciudad no poseía ni los contingentes de tropas ni los elementos de policía indispensables al ejercicio de su autoridad. El prefecto del pretorio, por lo contrario, comandante en jefe del ejército de Italia, estaba infinitamente mejor armado respecto a este punto que su colega y acabó, como lo exigía la lógica, por substituirlo. La deposición del prefecto de la ciudad, por otra parte, no fué total. A fines del siglo II, bajo Septimio Severo, el conflicto de las atribuciones se reguló por un reparto de competencia entre los dos prefectos rivales. El prefecto de la ciudad conservó la jurisdicción criminal en la zona de las cien millas, es decir, en el dominio en que, efectivamente, tenía los medios de acción necesarios para ejercerlos.

El prefecto del pretorio es el instrumento principal con el que el Emperador realiza su *imperium* en Italia, en detrimento de los viejos órganos republicanos; pero no es el único. Los tres prefectos urbanos, los prefectos de la ciudad, de la anona y de vigilancia, desempeñan también su papel en esta expoliación gradual. El prefecto de la ciudad extiende su autoridad, fuera de la ciudad propiamente dicha, sobre los grandes aledaños romanos en un radio de cien millas, es decir, sobre una importantísima parte de la Italia central. En esta zona posee un *imperium* análogo al de los gobernadores de las provincias senatoriales, es decir, amputado de la autoridad militar, adjudicado, como en el resto de Italia, al prefecto del pretorio. Sus atribuciones son de orden puramente civil (administración del territorio, dirección de la policía) y jurídica, a la vez criminal y civil. Aun es menester apuntar que, en este último punto, tropieza con la concurrencia de los órganos republicanos, Senado, magistrados, y, en grado inferior, magistrados de los municipios italianos.

Encargado del aprovisionamiento de la capital, el prefecto de la anona tenía bajo su vigilancia, los grandes puer-

tos de importación italianos, Ostia, Portus Trajani y Puzzoles. En ellos ocupaba un importante personal de agentes de toda clase, encargados de ejecutar sus órdenes y de hacer aplicar sus decisiones. El prefecto de la vigilancia extendía su autoridad sobre Ostia, en donde, un destacamento de vigilantes, suministrado por las cohortes de la capital y periódicamente renovado, aseguraba, en las mismas condiciones que en Roma, el servicio de incendios indispensable.

Las comisiones ejecutivas, creadas por Augusto, eran, en principio, exclusivamente urbanas. Una de ellas, sin embargo, constituía la excepción de esta regla : la comisión de las aguas, cuyas atribuciones, según hemos visto, concernían a toda la red de los acueductos romanos y se extendía necesariamente a una parte considerable del extrarradio romano.

En fin, se ve aparecer, bajo el Imperio, otros servicios imperiales más estrictamente italianos : el servicio de los caminos italianos (*cura viarum*), creado por Augusto en 20 antes de Jesucristo, de que ya hemos tratado anteriormente ; y el servicio de las alimentaciones, instituído bajo Trajano y asegurado, en sus jurisdiciones respectivas, por los curadores de los caminos, que añadieron, a su título primitivo, el de prefectos de los alimentos. Excepcionalmente, de Marco Aurelio a Macrino, directores generales (*praefecti alimentorum*), de orden consular, centralizaron en Roma la administración de abastos de Italia entera.

b) *Los agentes itálicos de descentralización*.—La indivisibilidad territorial de Italia, la subordinación directa, sin engranajes intermediarios, de los municipios italianos al Gobierno central, figuraban en el número de los privilegios administrativos seculares de Italia. En el Bajo Imperio, esta situación excepcional dejó de existir, e Italia, como las demás regiones del Estado romano, aparecerá dividida en provincias. Esta transformación capital, inspirada a la vez en

causas políticas y en necesidades administrativas, no se ha operado de un solo golpe; sino que se ha realizado por una serie de etapas y se ha proseguido durante más de tres siglos.

El primer paso fué la medida de Augusto, que dividía a Italia en once regiones: I, Lacio y Campania; II, Apulia y Calabria; III, Lucania y Brucio; IV, Samnio; V, Piceno; VI, Umbría; VII, Etruria; VIII, Emilia (país de los boyos, Ravena y Arimino); IX, Liguria; X, Venecia e Istria; XI, Transpadana occidental. Pero esta innovación era muy tímida aún. Las nuevas circunscripciones territoriales, no llevaban el nombre de provincias y, además, no poseían la característica esencial de ellas, la presencia a su frente de un delegado del poder central, el gobernador. A pesar de todas estas reservas de prudencia, el fraccionamiento administrativo de Italia estaba en marcha. Nada podía ya detenerlo.

Preocupado por el caos que reinaba permanentemente en la administración italiana, en particular, en el terreno jurídico, dañoso para la buena marcha de los asuntos, Adriano se decidió a adoptar una medida radical. Poco después de 120, dividió la península en cuatro circunscripciones, distritos jurídicos intermedios entre los órganos de Roma y las jurisdicciones locales, y, a la cabeza de cada una de ellas, colocó un consular, alto funcionario de orden senatorial. La institución, vivamente combatida por el Senado, cuyos intereses y prejuicios lesionaba, no sobrevivió a su autor. Antonino, por espíritu de conciliación, consintió en suprimirla. Pero esto no fué por mucho tiempo. Marco Aurelio, bajo la presión de las necesidades administrativas, tuvo que restablecerla, y, esta vez, definitivamente; pero con una doble modificación que operó sobre el título (*juridici* en lugar de *consulares*) y sobre la categoría (orden pretoriano substituyendo al orden consular) de los jefes de distrito.

Desde el punto de vista jurídico, Italia se halló, desde entonces, dividida en cuatro distritos: la Transpadana, el

único cuyos límites habían sido respetados y permanentes; otros tres, que variaron; pero que, generalmente, han sido los siguientes: Etruria y Liguria, Umbría, Italia del Sur (Apulia, Calabria, Lucania y Brucio), quedando agregada a una o a otra de las circunscripciones vecinas de la Italia central. Roma y sus afueras quedaron excluídas de esta reorganización administrativa. Los *juridici* italianos reunían en sus manos una doble competencia administrativa y jurídica. Desde el punto de vista administrativo, tenían la vigilancia general de su distrito, se ocupaban de las cuestiones de la alimentación, privilegios de los colegios, desempeñaban un papel en los nombramientos de los abogados del Fisco y, respecto a esto, aparecían como los intermediarios naturales entre los municipios italianos y el poder central. Desde el punto de vista jurídico, lo esencial de la función, si no poseían la jurisdicción criminal reservada al prefecto del pretorio, ejercían la plenitud de la jurisdicción civil (tutela, fideicomiso, jurisdicción de gracia) y la jurisdicción administrativa (papel en el nombramiento de los decuriones, el reclutamiento y la vigilancia de los cargos municipales).

El principio del siglo III fué marcado por una tercera etapa en el mismo sentido; la institución de los correctores italianos. Bajo Caracalla, entre 214 y 217, un corrector, C. Octavio Suetrio Sabino, recibió la misión de introducir en el Estado de Italia las «correcciones» necesarias, *electus ad corrigendum statum Italiae*. Un segundo corrector del mismo género, Pomponio Baso, elevadísimo personaje también del orden senatorial, ejercerá sus funciones cincuenta años más tarde, al final del reinado de Galieno o al principio del de Claudio II. Estos nuevos funcionarios, fueron investidos de poderes análogos en su conjunto a los de los gobernadores de las provincias imperiales. Tenían el *imperium* en el amplio sentido de la palabra, con su triple serie de atribuciones civiles, militares y jurídicas; pero dos disposicio-

nes venían a atenuar, al menos en la forma, el alcance de la innovación y a facilitar la aplicación de ella; la correctura era excepcional, era única para toda Italia, dos reservas que van a caer, a lo menos parcialmente, desde el reinado de Aureliano (270-275 después de Jesucristo). Aureliano hace de la corrección una función permanente; aun conservando a los correctores, como en lo pasado, el título general de correctores de Italia, los delega al gobierno de algunas de las regiones italianas, especialmente de la primera (Campania), de la tercera (Lucania) y de la décima (Venecia). Diocleciano no tendrá ya más que generalizar esta reforma, que contenía en germen la supresión definitiva del privilegio administrativo itálico. En cuanto a los *juridici*, desaparecen en esta época y los correctores los reemplazan como gobernadores permanentes de las diversas regiones italianas.

Otro hecho del mismo orden que tendrá igual resultado: la intervención del poder central en la vida municipal de los municipios italianos, que, discreta en el siglo I d. de Jesucristo, se acentúa gradualmente en el II. El hecho es cierto; pero se puede discutir acerca de la interpretación que conviene darle. ¿Usurpación intencionada de la autonomía de los municipios? ¿Favor solicitado por estos mismos y concedido por el Emperador? Las dos tesis contienen igualmente una parte de verdad; pero son excesivas una y otra. No siempre ha tenido el Emperador malas intenciones respecto a las ciudades italianas; pero no deja de ser verdad que las usurpaciones del poder central en la vida municipal en la península han ido multiplicándose desde los últimos años del siglo I d. de Jesucristo. En esta época los municipios se encuentran en presencia de una situación financiera delicada y, para muchos de ellos, muy precaria. Arrastrados por la prosperidad general que desarrollaba la paz romana, habían gastado sin cuenta, sobre todo, en obras públicas, y no siempre habían llevado a sus programas de

grandes trabajos el método ni el espíritu de previsión deseables. Además, desprovistos de personalidad civil, no podían ser objeto de donaciones legales, que hubiesen podido restablecer el comprometido equilibrio de sus presupuestos. Nerva, para mejorar su situación financiera, decidió que, en lo sucesivo, podían ser instituídos legatarios, y Adriano, más tarde, reglamentó esta disposición. La moda de semejantes liberalidades no tardó en extenderse entre los particulares, con gran beneficio de los municipios italianos, cuyos ingresos hallaron con esta gracia un crecimiento considerable.

Los emperadores dieron pruebas de una generosidad análoga ; pero, como era de esperar, estas ventajas pecuniarias no llegaron a los municipios sin su contrapeso. Estos tuvieron que enajenar su autonomía financiera y aceptar en la persona de un nuevo funcionario, el curador, *curator rei publicae, curator civitatis*, la tutela del poder imperial. El curador era nombrado por el Emperador y elegido, según el caso, en la categoría del orden senatorial o del orden ecuestre. Sus funciones eran de naturaleza esencialmente financiera—vigilancia de las haciendas municipales, conservación del capital mobiliario o inmobiliario de la ciudad— ; pero, según la regla general, ejercía también una jurisdicción en los límites de su competencia. Todo el presupuesto municipal, en el doble capítulo de los ingresos y de los gastos, dependía del curador. Por otra parte, este delicado y, a veces, ingrato papel de intervención, los emperadores se esforzaron en hacerlo tan tolerable como fuese posible, rodeándolo de cierto número de garantías. Por ellas, el curador era siempre un italiano, nunca un provinciano, y, si no pertenecía por su origen a la ciudad cuya administración iba a intervenir, el poder central tenía, a lo menos, el cuidado de elegirlo en una ciudad próxima, o, no muy alejada. En fin, el Emperador se dedicó a reprimir los entusiasmos inútiles o excesivos. Pero nada se dejaba al despotismo. Sin embar-

go, en la práctica la tutela del curador se hizo cada vez más pesada. En el siglo IV después de Jesucristo, habrá sepultado en las sombras las magistraturas locales y se habrá convertido en el verdadero jefe de la ciudad.

Desde el advenimiento de Diocleciano, la evolución que despojó gradualmente a Italia de sus privilegios está terminada desde el punto de vista político. Con Diocleciano y Constantino terminará, igualmente, desde el triple punto de vista administrativo, financiero y militar.

Ya Diocleciano, antes de 292, recabó la reforma administrativa de Aureliano y la acabó en el sentido que tenía aún incompleto. Italia fué dividida en ocho circunscripciones territoriales—Transpadana, Venecia; Istria, Emilia; Liguria, Flaminia; Picino, Etruria; Umbría, Campania; Samnio, Lucania; Brucio, Apulia; Calabria—a cada cual de ellas le fué asignado, en forma permanente, un corrector. Por otra parte, el título de la función sufrió una simplificación radical y la indivisibilidad italiana desapareció de la ficción tanto como de la realidad. Desde 298 después de Jesucristo, lo más tarde, los correctores no son ya «correctores de Italia para tal o cual región», sino simplemente correctores de la región confiada a su administación. Los correctores de Italia, desde entonces, son, tanto por su título como de hecho, verdaderos gobernadores de provincias y sus circunscripciones, de provincias semejantes a las del resto del Imperio.

En el siglo V el número de administradores regionales italianos será de once; siete llevarán el nombre de consulares, dos de *praesides* y dos solamente, los de Lucania y de Apulia, conservarán el de correctores.

Hay más. Hasta entonces el mundo romano había sido dividido desde el punto de vista territorial y administrativo en dos partes claramente distintas: Italia, por una parte; la totalidad de las provincias, por la otra. Diocleciano, en su

reorganización general del Imperio, estableció nuevos cuadros administrativos regionales: las diócesis y las prefecturas del pretorio. Desde entonces, cada porción del Imperio formaba, territorialmente, parte de una provincia; cada provincia—excepto Asia y Africa, cuyos gobiernos dependían directamente del Emperador—de una diócesis; cada diócesis de una prefectura. A esta jerarquía territorial corresponde una jerarquía administrativa; gobernador en la provincia; vicario en la diócesis; prefecto en la prefectura del pretorio. Pero Italia no se libra de la ley común; aumentada con las islas del Mediterráneo occidental (Sicilia, Cerdeña, Córcega) y de la Recia, constituye la diócesis de Italia, *dioecesis italiciana*; las tres diócesis de Italia, Africa y Panonia, forman la prefectura del pretorio de Italia. Italia se ve, así, ahogada por las provincias vecinas. Como éstas, ella tiene su triple jerarquía de gobernadores, vicario y prefecto del pretorio, y aun desde este punto de vista, su privilegio administrativo no es ya más que un lejano recuerdo.

La derogación del privilegio financiero italiano es obra de Diocleciano, también, y de dos de sus sucesores, Galerio y Constantino. Dos razones dictaron esta importante reforma, una, de orden general; otra, de pura oportunidad. Por una parte se relacionaba con la política general de Diocleciano, que tendía a acabar, tanto en este punto como en los otros, la obra de unificación administrativa perseguida desde el comienzo del Imperio. Además, en la división del mundo romano en esferas de competencia, inaugurado por Diocleciano, Italia se hallaba, en forma permanente, incorporada a una de estas circunscripciones. Parecía imposible que en el seno de su cuadro regional, sólo ella quedase exenta del impuesto financiero, cuyo peso, por esto mismo, habrían tenido que soportar por entero las provincias limítrofes. Como lo hace observar muy justamente el historiador Aurelio Víc-

tor, el reparto del Imperio es el que impuso a Italia el «gran mal de los tributos» (1).

Desde el reinado de Diocleciano, poco tiempo antes de 292, Italia fué sometida a la revisión catastral y, como el resto del Imperio, tuvo que abonar en adelante el impuesto territorial. Galerio, convertido en Augusto con Constancio Cloro en 305 después de Jesucristo, prosiguió de un modo sistemático, y con la energía que ponía en todas las cosas, la aplicación de la reforma. Hasta la completó agregando, al impuesto de la tierra, la capitación que pagaban en las provincias los no propietarios y que, en lo sucesivo, los no propietarios italianos tuvieron que pagar como los demás. Una ley de Diocleciano exceptuaba del impuesto a los habitantes de ciertas grandes ciudades del Imperio. Galerio lo derogó. La usurpación de Majencio en Italia contuvo momentáneamente llevar a la práctica los decretos de Galerio; pero fué por poco tiempo. Majencio mismo, bajo la presión implacable de las necesidades financieras, tuvo que restablecer la capitación que afectó a la totalidad de la población urbana y rural. En fin, vencedor de Majencio en el Puente Milvio, en 312, Constantino repuso y completó definitivamente la legislación financiera de sus predecesores, en lo concerniente, a la vez, al impuesto territorial y a la capitación; pero tuvo la prudencia de apoyarlo en un doble endulzamiento. Recobrando una medida de Diocleciano derogada por Galerio, exceptuó de la capitación a la población de Roma, y, por otra parte, parece haber suprimido el viejo impuesto de Augusto sobre las sucesiones, disposición perfectamente equitativa ya que, con el mismo título que las provincias, Italia pagaba desde entonces el impuesto territorial, y, por consecuencia, el impuesto de reemplazamiento no tenía razón de ser. Este doble paliativo, por lo demás, no cambiaba en nada los hechos consumados. Italia pagaba el im-

(1) Aur. Vict., *De Caes.*, 39, 31

puesto con el mismo título y en la misma forma que las provincias. Definitivamente, ha perdido su inmunidad financiera tradicional.

En cuanto al privilegio militar, se reducía desde Septimio Severo a un solo hecho; la existencia de tropas particulares en la capital, las cohortes pretorianas y las cohortes urbanas, especiales, por lo demás, solamente en apariencia y de nombre, ya que eran reclutadas como las otras. Este último resto de la antigua ficción desapareció con Constantino, quien suprimió pura y simplemente los dos cuerpos. Italia, tanto desde el punto de vista militar como de los otros, se ve así incorporada al derecho común del mundo romano. Desde el principio del siglo IV después de Jesucristo, la asimilación de la península a las provincias es completa. La evolución de tres siglos ha tocado a su fin.

Sólo Roma obtiene un tratamiento de favor. Aunque con Diocleciano dejó de ser la residencia del Emperador y el centro del Gobierno, y con la creación de Constantinopla por Constantino—expresión de las necesidades militares que se imponían en lo sucesivo al Imperio y consagración de la preeminencia adquirida desde el siglo III por el elemento ilirio—terminó su privilegio de capital del Mundo, al menos conservó en el seno del Imperio unificado su administración anterior, con su doble serie de órganos tradicionales: conservó su Senado, reducido, o poco menos, al papel de consejo municipal, y sus magistrados y funcionarios imperiales. A principios del siglo IV, la ciudad y sus alrededores fueron separados de la diócesis de Italia para ser erigidos en diócesis particular. Ilusorias apariencias, últimos homenajes rendidos a su prestigioso pasado y al brillo incomparable que llevaba aún su nombre. Esta organización, no obstante, no permaneció mucho tiempo como especial de Roma; la nueva capital, Constantinopla, fué muy pronto, desde el punto de vista administrativo, equiparada completamente a ella.

III.—LAS PROVINCIAS

A principios del Imperio, el territorio extraitálico, sometido a la dominación de Roma, comprendía tres elementos distintos: los protectorados, las provincias y Egipto.

Los protectorados son Estados vasallos, generalmente reinos, que han conservado la totalidad de sus instituciones tradicionales. Roma dirige soberanamente su política exterior y también, en la medida que le place, su política interior. Este régimen se halla sobre todo en Oriente, en el Oriente europeo (Tracia) y asiático (Capadocia, Galacia, Paflagonia, Ponto Polemoniaco, Abilena, Comagene, Calcis, Judea, Estados de Damasco y de los árabes nabateos); en Ocidente sólo se encuentra en estado excepcional (Mauritania, en Africa; reino de Cottius, en los Alpes) Sistema este de transición por definición misma, será efímero. Los protectorados pasaron gradualmente al régimen de provincia. La evolución, comenzada desde el reinado de Augusto, se prosigue, rápida en Occidente, más lenta en Oriente, para terminar definitivamente en los primeros años del siglo II. En Occidente, Mauritania, reino vasallo bajo los reyes Júba II y Ptolemeo, es anexionado a principios del reino de Claudio, y forma dos provincias, la Mauritania Cesárea (oeste de Argelia) y la Mauritania Tingitana (norte de Marruecos). Los Alpes Cotienos corren la misma suerte bajo Nerón. Antes de mediar el siglo I, por consecuencia, el régimen del protectorado ha dejado de existir en Occidente.

En Oriente, la Galacia se convierte en provincia romana desde Augusto a la muerte del último rey, Amintas (25 antes de Jesucristo); Paflagonia, un poco más tarde, hacia 5 antes de Jesucristo; Judea, en 6 después de Jesucristo; Capadocia, bajo Tiberio, en 18, después de Jesucristo; Tracia y la Confederación Licia, bajo Claudio, la primera en

45, la segunda en 43; el Ponto, bajo Nerón, en 63; los principados de Siria (Abilena, Camagene y Calcis) son anexionados a la provincia de Siria, desde Claudio hasta Domiciano, y el Estado Nabateo, conquistado por Trajano, es erigido en provincia bajo el nombre de Arabia (105-106 después de Jesucristo). Sólo subsistieron, desde entonces, algunos protectorados exteriores en el territorio del Imperio propiamente dicho: en Europa, el reino del Bósforo Cimerio y, en Asia, salvo un corto período de anexión (114-117), el de la Gran Armenia.

Al lado de los protectorados, las provincias. El sistema de administración provincial establecido por Augusto no permaneció inmutable durante toda la duración del Alto Imperio. Sufrió dos series de modificaciones importantes: aumento gradual del número de las provincias imperiales y, entre estas provincias, promoción de algunas de ellas, de una categoría a otra.

El aumento del número de las provincias imperiales es resultado de tres causas principales: la conquista, el paso de los protectorados al régimen de la provincia y el desmembramiento de las provincias existentes. En principio, todas las provincias nuevamente conquistadas se hacen provincias imperiales. Por orden cronológico, fueron: bajo Augusto, Recia y Nórica (15 antes de Jesucristo), los Alpes marítimos (14 antes de Jesucristo), Panonia (10 después de Jesucristo), Mesia (6); bajo Claudio, Bretaña (43); bajo Trajano, Arabia (105-106), Dacia (107) y con carácter temporal, Armenia (114-117), Asiria (115-117), Mesopotamia, por primera vez de 115 a 117 y, por segunda, definitivamente, bajo Septimio Severo. Lo mismo ocurre con los países de protectorado transformados en provincias; bajo Augusto, Galacia (25 antes de Jesucristo); bajo Tiberio, Capadocia (18 después de Jesucristo); bajo Claudio, la Mauritania Cesárea y la Mauritania Tingitana (41-42), Licia-Panfilia (42) y Tra-

cia (46); bajo Nerón, los Alpes Cotienos. En cuanto al desmembramiento de las provincias, se inspiró en el doble interés del poder central, que podía temer de los gobernadores demasiado poderosos y de las provincias mejor administradas en lo sucesivo. Bajo Augusto, de 16 a 23 antes de Jesucristo, la Galia cabelluda fué fraccionada en tres provincias, Bélgica, Lionesa y Aquitania, medida que se completó en 17 con la supresión del gobernador general. A fines del siglo I o a principios del II, Epiro, separado de Acaya, fué erigido en provincia independiente. Bajo Domiciano, dos nuevas provincias galas, la Germania Superior y la Germania Inferior, fueron definitivamente organizadas y la Mesia fué dividida en Mesia Superior y Mesia Inferior. Bajo Trajano fué adoptada análoga medida para Panonia y, hacia la misma época, los Alpes Peninos fueron separados de Recia. Bajo Septimio Severo, en 197, Bretaña fué dividida en Bretaña Superior y Bretaña Inferior, y, en 198, Siria, en Celesiria y Siria Fenicia. En el mismo reinado, Numidia fué separada de Africa, y, provisionalmente, bajo Caracalla, hacia 216, definitivamente desde Diocleciano, la Asturogalaica de la Tarraconense. En virtud de estos tres procedimientos, el número de las provincias imperiales se había más que triplicado desde la muerte de Trajano y, a falta de datos precisos para el período siguiente, por lo menos podemos deducir de las estadísticas del Bajo Imperio, que, a fines del siglo II y a principios del III, el movimiento de desmembración adquirió nueva amplitud.

No es esto todo. Las provincias imperiales de la categoría inferior, las provincias procuratorianas, a medida que se pueblan y se romanizan se elevan, uno o varios escalones, en la jerarquía administrativa. Recia y Nórica se hacen pretorianas bajo Marco Aurelio; Tracia, pretoriana bajo Trajano; Capadocia, consular bajo Vespasiano. Pero esta regla no es general. Ciertas provincias, como los Alpes Peninos,

los Alpes Cotienos, los Alpes Marítimos, Epiro, Mauritania Cesárea y Mauritania Tingitana, por razón de su importancia secundaria, permanecen siempre confinadas en su estatuto primitivo.

En fin, al lado de los protectorados y de las provincias propiamente dichas, es preciso hacer un hueco especial para Egipto. Oficialmente, es una provincia; pero esta provincia, de la que únicamente el elemento senatorial está excluído rigurosamente, es propiedad personal del Emperador, depende de su administración exclusiva y está dotada de instituciones particulares, algunas de las cuales, por ejemplo, el ideólogo, procurador general del Fisco, son vestigios de la realeza ptolemaica. El Emperador se hace representar en ella por un virrey, el prefecto de Egipto, que pertenece a las clases más elevadas de la jerarquía ecuestre y manda un ejército importante, de varias legiones.

La unificación administrativa del mundo romano, la gran obra interior del Imperio, para la cual, Egipto, la monarquía helenística por excelencia, ingresada en el marco del Estado romano, ha servido de modelo, puede resumirse en tres hechos principales; la desaparición de los protectorados, la supresión gradual de los privilegios de Italia y la asimilación de las provincias entre sí. Ya hemos hablado del primero; pasemos a los otros.

Italia había heredado de la época republicana toda una serie de privilegios importantes que le aseguraban, por relación con el dominio extraitálico del Estado—protectorados y provincias—una situación particular y claramente privilegiada. Privilegio jurídico: Italia formaba parte integrante de la ciudad; era la única región del Imperio en que el hombre libre era ciudadano por nacimiento y, salvo indignidad o pena infamante, no podía dejar de serlo. Privilegio administrativo: Italia, agrupación de municipios autónomos, estaba gobernada directamente por los órganos de la ciudad,

sin interposición de engranajes intermedios. Privilegio financiero : Italia, en oposición con las provincias, no pagaba el impuesto territorial. Privilegio militar, en fin : Italia constituía el dominio del *imperium* civil, cerrado, por la Constitución, a la intervención de los ejércitos provinciales. Esta situación privilegiada de Italia, Augusto había procurado sostenerla. Después, como antes de la creación del Principado, la península había permanecido siendo el centro de toda la organización política y administrativa.

Pero tanto en este terreno como en los otros, las necesidades nacionales, que arrastraban al Estado romano por la vía de la unificación y de la centralización, no tardaron en ejercer su acción creciente.

Desde el Alto Imperio, estas diversas prerrogativas fueron combatidas por el poder imperial y comenzaron a derrumbarse unas tras otras. El privilegio jurídico vió decrecer su importancia gradualmente, a medida que el número de los ciudadanos se multiplicaba en las provincias y desapareció el día en que el Edicto de Caracalla confirió el derecho de ciudadanía a la totalidad de los habitantes del Imperio. El privilegio administrativo fué triplemente herido por la intervención de los emperadores, en la administración de los municipios italianos desde la época de los primeros Antoninos, por la imposición del poder imperial en el gobierno general de Italia, que se acabó con la dinastía de los Severos ; en fin, por la creación de órganos regionales y el fraccionamiento de Italia en circunscripciones provinciales, reformas insinuadas en el curso de los dos primeros siglos, por Augusto y Adriano y que hallan su última forma a continuación de la anarquía militar con Aureliano y Diocleciano. El privilegio financiero, a pesar de ensayos inquietantes, como la extensión del derecho itálico a ciertas porciones del suelo provincial, se mantendrá intacto hasta las medidas decisivas de Diocleciano, Galerio y Constantino.

En fin, el privilegio militar sufrió, desde comienzos del Imperio, un grave atentado. El Emperador había establecido su cuartel general, su *praetorium*, en Italia, y allí sostenía, para la seguridad de su persona, una guardia permanente, cuyo núcleo más sólido lo constituían las cohortes pretorianas y urbanas ; pero, al menos, fiel a su política de circunspección y de prudencia, Augusto tuvo gran cuidado en observar una doble precaución ; las cohortes pretorianas y urbanas eran exclusivamente reclutadas entre los italianos y, por otra parte, las legiones, el ejército provincial por excelencia, continuaban siendo rigurosamente excluídas de la península. Estas dos reservas no tardaron en desaparecer una tras otra. Desde el siglo I, las imperiosas necesidades del reclutamiento obligaron a abrir los cuerpos de la guarnición de Roma a los provincianos de España, de Nórica y de Macedonia, y Septimio Severo alejará sistemáticamente de la guardia a los italianos, a quienes reemplazarán las legiones de las provincias y, sobre todo, las sólidas legiones de Iliria. En el transcurso de los dos primeros siglos, otros elementos provincianos, *equites singulares* y *frumentarii*, reforzarán las legiones italianas. Septimio Severo dió, por fin, el paso decisivo. Una legión, la II pártica, llegó por primera vez a instalarse en el suelo de la península, de un modo permanente. Desde entonces, el privilegio militar de Italia, o, por mejor decirlo, la ficción de él que era el último vestigio, dejó de existir. Constantino, con la supresión de las cohortes pretorianas, pondrá el punto final a una evolución de tres siglos.

La unificación de las provincias, en fin, ha sido resultado de un doble movimiento de tendencias concordantes : unificación de las provincias con Italia y unificación de las provincias entre sí. La extensión del derecho de ciudadanía, llenando gradualmente el abismo jurídico que separaba a Italia de las provincias, ha sido uno de los instrumentos más potentes y más eficaces de la unificación del mundo. La ciu-

dadanía estaba ya ampliamente esparcida por las provincias, cuando a principios del siglo III, en 212 después de Jesucristo, apareció el Edicto de Caracalla (1)—la *Constitucio Antoniniana*—que confirió de un solo golpe el privilegio tan ambicionado a todos los habitantes libres del Imperio, que no lo poseían aún, excepción hecha de una categoría, por otra parte muy numerosa, la de los dediticios. La medida, coronamiento de una política secular, no constituía una revolución jurídica; pero, consagrando oficialmente la unificación de Italia y de las provincias, no dejaba de marcar una fecha decisiva en la historia de Italia y del Mundo.

La unificación administrativa de las dos grandes categorías de provincias, las provincias senatoriales y las provincias imperiales, siguió una marcha paralela. Desde el arreglo de 27 antes de Jesucristo, el Emperador, dueño exclusivo y jefe absoluto en sus provincias propias, tenía medios de intervenir en las del Senado, a la vez de hecho y de derecho. Podía, especialmente, llegado el caso, tomar en sus manos la administración de tal o cual provincia senatorial, y los ejemplos de este proceder son frecuentes en la historia del Alto Imperio: en 11 antes de Jesucristo, el Ilírico; en 6 después de Jesucristo, la Cerdeña; de 15 a 44 después de Jesucristo, la Macedonia; poco después, en 160, la Bitinia, y hacia 172, la Bética. Por otra parte, en este caso, el Emperador, generalmente, por vía de cambio indemnizaba al Senado por la amputación impuesta a su lote: en 22 antes de Jesucristo, antes mismo de perder el Ilírico, el Senado recibió del Emperador Chipre y la Narbonense; en 67 después

(1) Ulpiano, citado en el *Digesto*, I, 5, 17; Dión Cas., LXXVII, 9, 4 y sigs.—El texto está en griego y en forma abreviada, en los *Griechische Papyri zu Giessen*. (Véase la anterior referencia), n.º 40, págs. 34 y sigs., 174 y sigs., y en CXI, I, 1, 55 y sigs.; II, 1, 288 y sigs., II, 2, n.º 377.—Una alusión epigráfica a la *Constitutio Antoniniana*, se halla en la inscripción del arco de triunfo de Vodubilis, en Mauritania Tingitana, I. L. A., 608; v. A. Piganiol, *Note sur l'inscription de l'arc de triomphe de Volubilis*, XLIV, 1924[1], 114-116.

de Jesucristo, cuando proclamó solemnemente la independencia de la Acaya, Nerón entregó al Senado la Cerdeña; hacia 172, Marco Aurelio, a cambio de la Bética, atribuyó de nuevo al Senado la misma provincia de Cerdeña. Pero, aparte de no ser siempre esta contradanza beneficiosa para el Senado, el Emperador podía quitar a este último una provincia sin compensación alguna. Así, Trajano, arrebató al Senado, temporalmente, para hacerla administrar por sus legados, la provincia de Bitinia.

En el curso de los dos primeros siglos del Imperio, la intervención del poder imperial en la administración de las provincias senatoriales, fué creciendo siempre. Dos hechos, entre otros, son característicos a este respecto. Libertad del Emperador sobre el nombramiento de los gobernadores senatoriales y supresión de la organización financiera particular de las provincias senatoriales. Constitucionalmente y salvo casos excepcionales, el Emperador no tenía nada que ver en la designación de los gobernadores senatoriales, asegurada por los cuidados exclusivos del Senado y en forma de sorteo. No obstante, acabó por atribuirse legalmente el nombramiento de estos gobernadores, grave innovación que realizó en dos épocas sucesivas: primero, nombramiento colectivo; nombramiento individual, después. Desde el reinado de Severo Alejandro, el primer paso estaba ya dado: el Emperador arreglaba por sí mismo la doble lista de los candidatos a los gobiernos senatoriales, consulares y pretorianos, en número igual al de las provincias que proveer. En cada una de las dos categorías, los candidatos no tenían ya más que sacar entre ellos el gobierno que les tocase en suerte. La segunda y última etapa debía conducir al nombramiento puro y simple por el poder imperial, como para las provincias imperiales. Esta reforma es, muy probablemente, obra de Galieno. En virtud del edicto de 261 después de Jesucristo, este Emperador había excluído a los senadores

del gobierno de las provincias imperiales. La medida que ha transferido al Emperador el nombramiento directo de los gobernadores de provincias senatoriales, responde al mismo espíritu y se aplica lógicamente al precedente. Ella encuentra su justificación, no tanto en una política sistemáticamente hostil al Senado, cuanto en las apremiantes necesidades de la defensa nacional, resultado de la terrible crisis con que luchaba entonces el Imperio romano.

Por definición, las provincias senatoriales constituían provincias desarmadas, *inermes*, y, a diferencia de las provincias imperiales, sus jefes no poseían más que poderes estrictamente civiles. Además, eran provincias del interior, muy alejadas de las fronteras, pacificadas desde largo tiempo, y en las que, por consecuencia, el ejército no tenía que desempeñar ningún papel. Pero, bajo el reinado de Galieno, época en que la crisis del siglo III llega al paroxismo, la ocupación romana de las fronteras se ve rota por los bárbaros, e invadido todo el Imperio. A consecuencia de la catástrofe, las provincias senatoriales se hallan todas, o casi todas, en la zona de los ejércitos. En el curso de los dos primeros siglos, cuando, por una razón cualquiera—invasión exterior o revueltas interiores—era preciso enviar tropas a una provincia senatorial cualquiera, el Emperador la transformaba, con carácter temporal, en provincia imperial y, en seguida, procedía en consecuencia. Así ocurrió, por ejemplo, con el Ilírico, en 11 antes de Jesucristo, y con la Bética hacia 172 después de Jesucristo. Galieno empleó pura y simplemente el mismo procedimiento, con la diferencia radical de que todas las provincias senatoriales, necesitadas, igualmente, de garantías, lo aplica a todas. Al mismo tiempo que desposeía al personal senatorial de la administración de las provincias senatoriales, reivindicaba para sí el nombramiento personal y directo de los gobernadores. La restauración senatorial bajo Tácito, derogando las medidas de Galieno, y la

política conciliadora de Probo, tuvieron por consecuencia la reaparición de las provincias senatoriales tradicionales. Pero esta renovación fué efímera. Diocleciano puso fin a ella. Desde los últimos años del siglo III y con carácter definitivo, todos los gobernadores de provincias, tanto los senatoriales como los imperiales, quedan uniformemente y sin ninguna excepción de nombramiento del Emperador.

En el momento mismo en que perdía todo derecho de intervención en la designación de los gobernadores senatoriales, el Senado veía igualmente desaparecer sus privilegios financieros—especialmente la percepción del impuesto directo—que el reparto de 27 antes de Jesucristo le había reservado en este terreno. Sin que lo sepamos con exactitud, es lógico suponer que esta desposesión suplementaria se relaciona, como la precedente, con el nombre de Galieno. Probablemente, en este punto como en tantos otros, Diocleciano no hizo más que confirmar una reforma anterior y sistematizar una transformación ya adoptada.

En cuanto a Egipto, la introducción del sistema de curias bajo Septimio Severo, hacia 202, y la generalización del régimen municipal en los primeros años del siglo III, preparan la asimilación completa del país al resto del mundo romano.

La obra de nivelación administrativa se acaba en el Bajo Imperio por una cuádruple serie de medidas :

I. *Asimilación de las provincias.*—Egipto pierde su unidad administrativa anterior y es dividido entre circunscripciones territoriales (Egipto Jovia ; Egipto Herculia y Tebaida). Por una evolución simultánea y simétrica, Italia y Egipto, los dos antípodas administrativos del Alto Imperio, se provincializan uno y otro. La unidad administrativa del Estado romano queda realizada para lo sucesivo.

II. *Fraccionamiento de las provincias.*—Comenzado durante los tres primeros siglos, el fraccionamiento de las pro-

vincias se prosigue en la época del Bajo Imperio. En 297 hay noventa y seis provincias, incluyendo las italianas; en 369, ciento cuatro; en 385, ciento trece; a principios del siglo v, ciento veinte. Las razones que presidieron este fraccionamiento fueron a la vez de orden político—deseo de debilitar el poder de los gobernadores—y administrativo—el cuidado de una buena administración.

III. *Separación de los poderes civil y militar.*—El *imperium* tradicional suponía la reunión en una misma mano de la totalidad del poder ejecutivo, atribuciones militares tanto como civiles, había mantenido intacta esta vieja concepción de la ciudad antigua. Diocleciano, en una primera aplicación de un principio tomado, como tantos otros, del sistema administrativo de las realezas helenísticas, que Constantino había de extender a la administración central, separó en las provincias el poder militar del poder civil. El primero, arrebatado a los gobernadores, fué transferido a los jefes de las circunscripciones militares, *duces*. Los gobernadores, designados desde entonces con el nombre genérico de *rectores*, y divididos, según la importancia de sus provincias, en cuatro clases—procónsules, consulares, correctores y *praesides*—no poseían ya, con raras excepciones, más que atribuciones estrictamente civiles (administrativas, financieras y jurídicas).

IV. *Creación de organismos intermedios.*—Bajo el Alto Imperio, entre el poder central y la provincia, no existía ningún engranaje intermediario. Esta laguna entrañaba múltiples inconvenientes, dos de ellos, particularmente graves: la administración central se hallaba sumergida en el torrente de los negocios, especialmente, de las apelaciones que le llegaban de todos los puntos del mundo romano.

Al mismo tiempo, la administración local, vigilada desde muy arriba y desde muy lejos, se comportaba muy a menudo a su gusto. Por otra parte, la inmensidad misma del Im-

perio, la diversidad de los elementos étnicos que lo componían, la multiplicidad de los intereses económicos que se hallaban a su alcance, debían traducirse, naturalmente, en el terreno administrativo, por la elaboración de agrupaciones regionales. La crisis del siglo III y la ruptura momentánea de la unidad imperial, que había sido su consecuencia, no solamente había demostrado en una forma más aguda la oposición fundamental de los dos mundos, griego y latino, sino que, en la carencia del poder central, habían provocado el nacimiento de Imperios regionales, el Imperio galorromano al oeste, el Imperio de Marciano y, más tarde, el Imperio palmiriano, al este. Apariciones efímeras, sin duda; pero síntomas significativos, cuyos beneficios, un político tan despierto como Diocleciano, no dejaría perder. El Imperio, por otra parte, desde mediados del siglo III, bajo la presión de necesidades políticas y administrativas, no había vacilado en entrar espontáneamente en esta vía. En 256, Valeriano y Galieno se habían repartido territorialmente el Imperio; Oriente, el primero, y Occidente, el segundo. De estas necesidades y de estos precedentes, surgió, en el Bajo Imperio, una doble serie de engranajes intermedios: las prefecturas, grandes circunscripciones regionales, de número variable al principio y fijadas definitivamente en cuatro en el transcurso del siglo IV; las diócesis, divisiones de las prefecturas y agrupamientos de provincias, doce bajo Diocleciano, catorce a principios del siglo V, las primeras, administradas cada una de ellas por un prefecto del pretorio, funcionario estrictamente civil desde la reforma de Constantino, las segundas por un vicario, funcionario exclusivamente civil desde su creación y que había de continuar siéndolo siempre.

En fin, órganos especiales, emanación directa del poder central—*Comites* inspectores, *Notarii* o secretarios del Consistorio, *Agentes in rebus*,—aseguraban sobre la totalidad de la administración regional, la intervención necesaria.

CAPITULO III

EL PERSONAL ADMINISTRATIVO

I.—Bajo el Alto Imperio: Carreras y emolumentos

El funcionarismo imperial, una de las creaciones más características del régimen, es también una de las más complejas. Las razones del hecho son profundas y afectan a la concepción misma del sistema imperial. Augusto, que no puede ni quiere prescindir de los servicios de la aristocracia senatorial, no puede ni quiere, tampoco, entregar a ella sola la administración del Imperio. Así, desde el principio, el personal de la administración imperial no es homogéneo ni por su origen, ni por su situación social ni por las perspectivas

---

Bibliografía.—*Textos.*—Dispersos; véase la Bibliografía del Libro III, capítulos I-III.

Documentos administrativos y documentos jurídicos.—Véase la Bibliografía del Libro III, capítulo III.

Inscripciones.—C. I. L., II, sigs., *passim*, especialmente en el tomo VI (v. I. L. S.); véase, para el pormenor de las diversas carreras, la Bibliografía del capítulo I.

Obras principales.—LXXXV, especialmente 343-486; III, 157-250 (el Emperador), 91-111 (carrera senatorial bajo el Alto Imperio), 112-129 (carrera ecuestre, *id.*), 129-134 (carreras administrativas después de Diocleciano), 134-156 (conjunto de las carreras inferiores); CXXXI, II, 3-336 y suplemento 461-570; A. v. Domaszewski, *Die Rangordnung des römischen Heeres*, en XXXIV, 117, 1908, 1-278 (para la jerarquía militar); LXXIX, 107-198 (*id.* bajo el Bajo Imperio); I, 236-251; VII, I, 100-120; 190-195; XCIV; XCVIII; CI; CXXXIII; O. Hirschfeld, *Die Rangtitel der römischen Kaiserzeit*, en LI, 1901[1], 579-610; Ch. Lécrivain, art. *Officiales, Officium*, en V, IV[1], 155-159, y la serie de los artículos de L. Cantarelli, citados en la Bibliografía del capítulo I.

de adelanto que le están reservadas. Dos series de carreras se ofrecen, en efecto, a las diversas categorías de funcionarios: las carreras superiores—que comprenden la carrera senatorial, por una parte, y la carrera ecuestre, por la otra—y las carreras inferiores—que se dividen a su vez en carrera civil y carrera militar.

La carrera senatorial (1), la más elevada, y, teóricamente al menos, la más honorífica, la forma administrativa bajo la cual la vieja nobleza entra—*volens nolens*—al servicio del régimen personal, es un legado del pasado republicano; pero, conservando el principio fundamental—el carácter mixto a la vez civil y militar, consecuencia de la confusión de los poderes y lejana tradición de la República—Augusto y sus sucesores la dotaron de una nueva reglamentación que implica dos condiciones fundamentales: el nacimiento senatorial y la posesión del censo senatorial, o sea, un millón de sestercios. Ella forma el Senado, y, parcialmente, el Consejo imperial, las magistraturas y ciertos números de otras altas funciones en Roma, en Italia y en las provincias. Las etapas principales que comprende son seis: dos preparatorias—una de las funciones del vigintivirato (*Xvir stlitibus judicandis*, jurisdicción relativa al estado civil de los ciudadanos; *IIIviri auro, argento, aere flando feriundo*, acuñación de la moneda de cobre en nombre del Senado; *IIIviri capitales*, colegio jurídico y de policía encargado de las ejecuciones capitales; *IVviri viis in urbe purgandis*, dirección de las vías urbanas)—y un año de servicio militar, en calidad de tribuno laticlave, posterior al vigintivirato desde los Flavios, antes, con frecuencia, anterior. Luego vienen las cuatro magistraturas senatoriales propiamente dichas: la cuestura, a la edad mínima de veinticinco años; el tribunado de la plebe o el edilato plebeyo, dos magistraturas que, bajo el

(1) III, 91-111.

Imperio, representan el mismo grado de la jerarquía y, como su título indica, no son desempeñadas más que por los plebeyos ; la pretura, a la edad mínima de treinta años y, en fin, a la edad mínima de treinta y tres años, el consulado ordinario o sufecto.

A parte de esta sucesión de magistraturas, los personajes de orden senatorial están llamados a llenar cierto número de funciones, ya en Roma, ya en Italia, ya en las provincias. Estas funciones se reparten en tres categorías, cuestorianas, pretorianas y consulares en relación con los tres escalones principales de la carrera. Cada empleo está legalmente regido según la magistratura correspondiente, y existe, además, en cada serie, una jerarquía precisa, según la naturaleza de las funciones y la importancia de las provincias en que el titular está llamado a ejercer. Las principales de estas funciones senatoriales son las siguientes. Funciones cuestorianas : legados de los gobernadores de las provincias senatoriales ; funciones pretorianas ; legados de legiones, gobernadores legados de las provincias imperiales pretorianas o senatoriales pretorianas ; funciones consulares : prefecto de la ciudad y miembros de ciertas comisiones ejecutivas en Roma, gobernadores de las provincias senatoriales consulares o gobernadores legados de las provincias imperiales consulares. En fin, los miembros del orden senatorial pueden ser, también, llamados a los sacerdocios : pontífice, augur, fecial, flamen, arval, lupercal, *XVvir sacris faciundis*, salio, *VIIvir epulonum* y *sodalis augustalis*. La carrera senatorial es mixta y comprende a la vez, en virtud del principio tradicional de la confusión de los poderes, funciones civiles, militares y jurídicas. Estas disposiciones legales se mantendrán en su totalidad hasta la crisis del siglo III. Un solo cambio notable hay que señalar : desde Caracalla, el tribunado militar deja de ser obligatorio antes de la cuestura. Un postrer hecho : esta nobleza senatorial lleva un título genérico,

el de *clarissimi*, que adquiere, desde Adriano, un valor oficial.

La carrera ecuestre (1), a diferencia de la precedente, es una creación de Augusto, la gran innovación administrativa del Imperio. Fué arreglada por Claudio, el autor del sistema de las *tres militiae*, y por Adriano, que acabó de constituirla, dando cabida en ella al personal de las oficinas y a los titulares de los grandes cargos de la corte, por una parte, y fijando definitivamente su estatuto, por otra. La entrada en esta carrera está, desde entonces, subordinada a dos condiciones: la posesión del censo ecuestre como en lo pasado (400,000 sestercios) y—nueva condición restrictiva— la prerrogativa de caballo público, es decir, la inscripción, con carácter efectivo u honorario, en la lista de los caballeros *equo publico*, formada bajo la intervención del Emperador, y en la que figuran, al lado de los caballeros por nacimiento, los que, por favor especial, han sido elevados a la categoría ecuestre. La carrera ecuestre forma parcialmente el Consejo imperial y, en el terreno de lo ejecutivo, de ella depende cierto número de funciones diversas. De carácter mixto, como la carrera senatorial y en virtud del mismo principio, requiere, primeramente, una condición previa, el servicio militar, bajo la forma de una o de varias milicias ecuestres (prefectura o tribunado de una cohorte auxiliar, tribuno angusticlave legionario o de una cohorte de la guarnición de Roma, prefectura de un ala de caballería), generalmente desempeñados en este orden ascendente que hace definitivo, después, la legislación de Adriano. La edad media de los tribunos militares de orden ecuestre es de veinticinco años.

De veintisiete a treinta años, un poco más tarde, por consecuencia, que los personajes de orden senatorial, se entraba en la carrera ecuestre propiamente dicha, que tenía dos gran-

---

(1) III, 112-129.

des escalones: en primer lugar, las procuratelas o cargos de los procuradores, particularmente del orden financiero; sobre éstos, los procuradores gobernadores de provincias, revestidos de funciones a la vez civiles y militares, y, en fin, en la cumbre, el procurador *a rationibus*, ministro de hacienda, los jefes de oficina de la cancillería, los subprefectos de la anona, de la vigilancia y de la flota, y los miembros ecuestres del Consejo imperial; en segundo lugar las prefecturas, unas, puramente civiles (prefectura de la anona), el mayor número de ellas, militares (prefecto de una de las flotas italianas) o mixtas (prefectos de Egipto, de la vigilancia, del pretorio, constituyendo esta última función el escalón supremo de la carrera ecuestre y el bastón de mariscal del caballero). Es preciso añadir a esta enumeración algunos sacerdocios de orden inferior (arúspices y lupercales). El carácter mixto, a la vez civil y militar, señalado ya en la carrera senatorial, se halla, pues, igualmente, y por la misma causa, en la carrera ecuestre.

La carrera ecuestre sufre con el tiempo algunos cambios importantes, cuya causa es preciso buscar, ante todo, en las exigencias de la administración, cada día más desarrollada y más compleja. Desde el reinado de Adriano, que representa una época decisiva en la génesis del régimen burocrático romano, el viejo principio de la confusión de los poderes sufre un grave atentado y si no desaparece completamente, al menos, se ve constituirse desde esta época una carrera ecuestre puramente civil, en la que el servicio militar preparatorio está reemplazado por algunas funciones administrativas de comienzo (abogado del Fisco, una nueva creación, o cargos inferiores). En tiempos de Septimio Severo, el centuriado está unido a las milicias ecuestres, de las que se hace, si no parte integrante, al menos grado preliminar. Esta innovación capital tiene por consecuencia abrir, en forma de una carrera neoecuestre, la carrera

entera, lo mismo cargos civiles que altos mandos, a los soldados salidos de su clase. La invasión de esta carrera por el ejército y la militarización de la administración que es su consecuencia directa, será una de las características fundamentales del funcionarismo imperial desde el siglo III. En fin, con Adriano y definitivamente desde los últimos Antoninos, la subordinación administrativa se dobla, en el seno de la carrera ecuestre, con una jerarquía de nombres honoríficos, verdaderos títulos nobiliarios, *viri egregii* (primípiles, prefectos de alas, procuradores de las clases inferiores), *viri perfectissimi* (procuradores de primera clase, prefectos de la anona, de la vigilancia, director de la oficina *a cognitionibus*), *viri eminentissimi* (prefectos del pretorio, y, desde Septimio Severo, de Mesopotamia y de Egipto),—títulos todos que, en oposición con el título de *clarissimi* reservado a la nobleza senatorial y hereditaria, conservan un carácter estrictamente personal.

La prefectura del pretorio es el coronamiento de la carrera ecuestre; pero un caballero puede llegar más arriba aún e ingresar en la carrera senatorial. A ella se llega por el procedimiento de la *adlectio*, ya en la categoría de los antiguos tribunos (*adlectio inter tribunicios*), ya en el de los antiguos pretores (*adlectio inter praetorios*) que acaba por ser la regla general. Este favor le da derecho a desempeñar los empleos reservados a tal o cual clase, según el caso, del orden senatorial. El Emperador usa de este cómodo procedimiento para abrir la carrera senatorial a los más capaces de entre los caballeros y hace así del orden ecuestre una verdadera almáciga del Senado.

Magistrados y funcionarios son igualmente auxiliares del Emperador. Su carrera tiene un carácter común; conforme a la tradición republicana—al menos hasta el siglo II—es mixta, civil y militar a la vez; pero sus recíprocos estatutos entrañan en su condición cierto número de diferencias de las

que dos, sobre todo, son fundamentales. 1.ª Modo de nombramiento. Los magistrados son los representantes del pueblo romano. Los principios tradicionales de la anualidad y de la elección son conservados para ellos. Los funcionarios del orden senatorial o ecuestre, son delegados del Emperador, quien los nombra sin límite de tiempo y los revoca a su antojo. 2.ª Emolumentos. Representar al pueblo romano es un honor. Así, conforme a la tradición republicana, los magistrados continúan ejerciendo gratuitamente sus funciones. Al contrario, los funcionarios, en todos los grados, son retribuídos y reciben un sueldo regular cuya importancia corresponde a la de sus funciones. Comenzada por Augusto, el fundador del régimen, la obra fué sistematizada por Adriano, que ocupa en la historia de la burocracia imperial un puesto de honor. He aquí algunas cifras. La más elevada de las funciones provinciales, el gobierno senatorial de Africa, y, sin duda, también el de Asia, supone un sueldo de 1.000,000 de sestercios. Para las demás funciones senatoriales no poseemos indicaciones precisas; pero los sueldos se escalonaban necesariamente entre esta cifra y la de 300,000 sestercios, que representaba el sueldo máximo de los funcionarios de orden ecuestre.

Los haberes de los ecuestres tenían cuatro clases.:

a) *Sexagenarii* (1)—sesenta mil sestercios—sueldo inicial. En Roma, el conjunto de los empleados superiores de la administración central, era: el prepósito de la correspondencia en lengua griega, *ab epistulis graecis*; el consejero, *consiliarius*, de los prefectos del pretorio y de la ciudad; el procurador, *ab actis urbis*; los directores de las bibliotecas públicas; el auxiliar del prefecto de la anona, *adjutor praefecti annonae*; el *promagister* de las sucesiones, *promagister hereditatium*; el procurador del *ludus magnus*, *procura-*

(1) A. v. Domaszewski, en XXXIV, 117, 1908, 160-169; LXXXV, 440-441.

tor ludi magni; el subcurador de los edificios sagrados y obras públicas, *subcurator aedium sacrarum et operum locorumque publicorum*; el auxiliar del servicio del Tíber, *adjutor alvei Tiberis*; el procurador del enlosado, *procurator silicum*; el procurador de las regiones de la ciudad, *procurator regionum sacrae urbis*; el procurador de la Minicia, *procurator ad Miniciam*; el procurador propuesto para los bienes de los condenados, *procurator ad bona damnatorum*. En Italia el prepósito para la anona, *ad annonam*, de Ostia; los procuradores de la *ratio privata* (*per Tusciam et Umbriam, per Salariam Tiburtinam*, etc.); los curadores y subcuradores de los caminos, *curator et subcurator viarum*; los procuradores de los alimentos, *procuratores alimentorum*; los subprefectos de las flotas italianas.—En las provincias, los procuradores financieros de orden interior: epistrategos de Egipto; el «*ad diocesim*» de Alejandría; el procurador de la anona en la Narbonense, *procurator annonae provinciae Narbonensis*; los procuradores de la *ratio privata, procuratores rationis privatae* en Bitinia, *per Bithyniam*, en Mauritania Cesárea, *par Mauretaniam Caesariensem*; los recensores, *censitores*; los procuradores de la agrupación de los gladiadores, *procuratores familiae gladiatorum*; los procuradores del patrimonio, *procuratores patrimonii*; los procuradores del vigésimo de las sucesiones, *procuratores vicesimae hereditatium*; los prefectos de los vehículos, *praefecti vehiculorum*; los prefectos de las flotas provinciales de Alejandría, *Alexandrina*, de Mesia, *Moesiaca*, de Panonia, *Pannonica*, de Siria, *Syriaca*; los abogados del Fisco, *advocati fisci*.

b) *Centenarii* (1)—cien mil sestercios.—En Roma, el prepósito de la correspondencia latina, *ab epistulis latinis*; el procurador de la moneda, *procurator monetae*; el

(1) A. v. DOMASZEWSKI, art. cit., 153-160; LXXXV, 439-440.

procurador del *ludus matutinus, procurator ludi matutini*; el procurador de las aguas, *procurator aquarum*; el procurador de las obras públicas, *procurator operum publicorum*; el «*a commentariis*» del prefecto del pretorio; el abogado del Fisco; los subprefectos de la anona y de la vigilancia. —En Italia, el procurador de la *ratio privata* para la región de Ariminum, *procurator privatae regionis Ariminensium*; el prefecto de los vehículos *per Flaminiam*.—En las provincias, los procuradores financieros de las provincias imperiales pretorianas (Dacia Superior e Inferior, Galacia, Cilicia, Arabia, etc.); los procuradores gobernadores—*procuratores praesides*—de las provincias alpinas (Greas, Cotienas, Marítimas); los procuradores de las provincias senatoriales pretorianas (Sicilia, Macedonia, Creta, etc.); los procuradores de Neápolis y de Pelusa, *procurator Neaspoleos, procurator Pelusi*, en Egipto; los procuradores de los impuestos indirectos en las provincias, del vectigal de Iliricum, de la *quadragesima Galliarum*, por ejemplo; los procuradores de las minas imperiales (de plata en Panonia, *argentariae Pannoniae*; de hierro en Dalmacia, *ferrariae Delmatiae*); los procuradores de los dominios imperiales en Africa (de la región de Hadrumeta, *regis Hadrumetina*, del *tractus* de Cartago, *tractus Carthaginiensis*, del *tractus* de Theveste, *tractus Thevestinus*; los prefectos de las flotas provinciales (de Bretaña, *Britannica*; de Germania, *Germanica*; del Eufrates, *Parthica*).

c) *Ducenarii* (1)—doscientos mil sestercios.—En Roma, los procuradores jefes de servicio: procurador de las sucesiones, *procurator hereditatium*; procurador del *ludus magnus, procurator ludi magni*; procurador del patrimonio, *procurator patrimonii*; procurador de la vigésima de las sucesiones, *procurator viccesimae hereditatium*; director de

(1) A. v. Domaszewski, art. cit., 141-153; LXXXV, 438-439.

la posta, *praefectus vehiculorum*; *magister rei privatae*, *magister a studiis*.—En Italia, los prefectos de las flotas pretorianas de Misena y de Ravena.—En las provincias, los procuradores de las provincias imperiales consulares (España, Capadocia, Siria, etc.), los procuradores de las provincias imperiales pretorianas cuando comprendía varias provincias (Lyonesa y Aquitania, Bélgica y las dos Germanias, Asturias y Galicia, en España), los procuradores financieros de las provincias senatoriales consulares (Asia y Africa), los procuradores gobernadores — *procuratores praesides*—de las provincias imperiales antiguos reinos (Tracia, Osrhoene, Mauritanias) y además de Recia y de Nórica, los procuradores de los impuestos indirectos en las provincias (*vectigal Illyrici, IV Publica Africae*), los altos funcionarios de Egipto, como el *Idiologus* y el *Juridicus*.

d) *Trecenarii* (1)—trescientos mil sestercios.—En Roma, los grandes jefes de servicio de la administración central—prefecto del pretorio, jefes de oficina de la cancillería, director de la hacienda, *a rationibus*, director de la fortuna privada, *rationis privatae*—o urbana—, prefectos de la anona y de la vigilancia. En provincias, los dos más elevados en graduación de los prefectos gobernadores, los prefectos de Egipto y de Mesopotamia.

Las carreras inferiores (2), como las carreras superiores, eran esencialmente en número de dos, diferenciadas no ya por la categoría, como las precedentes, sino simplemente por la especialización: carrera civil, por una parte, carrera militar, por otra.

1.° *Carrera civil inferior* (3).—Esta carrera comprendía el conjunto de los empleados subordinados—*officiales*—de las administraciones públicas: cajeros, *tabularii*; archive-

(1) A. v. Domaszewski, art. cit., 183.—(2) III, 134-156.—(3) C. I. L., VI, *passim*, especialmente 1802; 31827-31878 (*I. L. S.*, 1473-1876; 9024-9051).

ros, *commentarienses, librarii*; expedicionarios, *scribae*; auxiliares de toda especie, *adjutores*; empleados y obreros diversos de la moneda, *exactores, signatores*; del servicio del pavimento, *pavimentarii*; de las aguas, *aquarii*; de las termas, *thermarii*; guardianes, *custodes, villici*; alguaciles, *apparitores*; lictores, *lictores*; heraldos, *praecones*; porteros, *aeditui*, reclutados a menudo entre los libertos y los esclavos. Es preciso agregar a esta categoría, muy numerosa y muy compleja, los servicios de la corte y de la casa imperial que, por la masa de su personal, no formaban parte de los funcionarios públicos.

(2.°) *Carrera militar inferior* (1).—Mientras los puestos de oficiales superiores y generales representan tantos escalones de las carreras honoríficas senatorial y ecuestre, los de oficiales subalternos y suboficiales, por lo contrario, constituyen una carrera militar inferior independiente y autónoma. El punto de partida es la fila—*miles gregarius*—, el de término normal, el grado de centurión en la infantería, el de decurión en la caballería. Esta carrera se compone de dos escalones principales: los suboficiales y los oficiales subalternos.

El simple soldado, después de un tiempo de presencia, más o menos largo, y en razón de su capacidad o de sus servicios, puede llegar a ser suboficial—*principalis*—y, como tal, recibir doble asignación, ya en la tropa—*optio*, lugarteniente del centurión, en la infantería; *duplicarius, sesquiplicarius*, lugartenientes del decurión, en la caballería; *tesserarius*, encargado de recibir el santo y seña; *aquilifer, signifer, imaginifer*, abanderado; *doctor, campidoctor, exercitator*, instructor, *cornicularius, singularis, secutor tribuni, adjutor tribuni*, suboficial de ordenanza de los oficiales superiores o generales;—ya en las oficinas: *libra-*

(1) *C. I. L.*, VI, *passim*, especialmente 2375-3670; 32515-33061 (*I. L. S.*, 2012-2774; 2815-2914; 9061-9202; 9218-9227).

rius, notarius, codicillarius contable; *tabularius, capsarius*, cajeros; *horrearius, pequarius, lanius*, agregado al servicio de la intendencia; *armorum custos*, empleado en la armería; *optio valetudinarii*, destinado a la enfermería.

El segundo escalón es el de los oficiales subalternos: centurión, en la infantería (legiones o cuerpos auxiliares); decurión, en la caballería. En el seno mismo del cuerpo de los centuriones, los centuriones comandantes de manípulos tienen una categoría superior a los otros, y el primer centurión de toda la legión, el primípile, *primipilus*, hombre de confianza de los oficiales superiores y su reemplazante eventual, goza por esta causa, en el mando subalterno, de una situación excepcional.

En principio, y conforme a la jerarquía general de la sociedad romana, las carreras inferiores, civil o militar, son carreras cerradas que se satisfacen a sí mismas. De hecho, aunque con carácter extraordinario, las carreras superiores no les son enteramente inaccesibles y el poder imperial no vacila, llegado el caso, en hacer salir de entre ellos los hombres de mérito, para promoverlos a situaciones más elevadas. Los funcionarios civiles, después de haber recorrido la carrera civil inferior, pueden elevarse en la jerarquía administrativa, y pasar a la carrera ecuestre, ya desempeñando ciertas funciones intermedias, ya obteniendo por decreto imperial la inscripción en las listas de los caballeros. Carreras mixtas de esta clase no son raras en tiempos del Imperio.

El procedimiento aparece más frecuente aún para la carrera militar inferior, a la cual, en vista de las necesidades crecientes siempre del ejército y de la defensa nacional, deberán hacer frente los emperadores por medio de empréstitos cada vez mayores y más y más numerosos. El poder imperial reserva primeramente a los centuriones las funciones de prefectos del campo, *praefectus castrorum*,

un oficial de acuartelamiento, encargado de la custodia y de la conservación de los campos legionarios. Desde Domiciano ya no hay, por regla absoluta, más que una legión por campo, y esta legión es, generalmente, la misma. El prefecto del campo tiende, por esto, a convertirse en un oficial de tropa, un oficial superior de la legión, y su plaza en la jerarquía militar se elevó en consecuencia. Por otra parte, a los antiguos primípiles, por razones, a la vez de técnica militar y de seguridad personal, el Emperador confía las funciones de oficiales superiores en las tropas de la guarnición de Roma: tribunos de las cohortes de vigilancia, urbanas y pretorianas. En fin, los oficiales subalternos pueden subir más arriba aún por la concesión de caballo público, que les hace ingresar en la carrera ecuestre y hasta, excepcionalmente, por el procedimiento de la *adlectio*, en la carrera senatorial, y, por consecuencia, llegar al desempeño de funciones regulares que dan acceso a estas dos carreras superiores. El movimiento de ascensión prosigue en el siglo II después de Jesucristo, y se precipita con los Severos. Adriano coloca a la cabeza de los nuevos cuerpos de infantería, *numeri*, antiguos centuriones que eleva al empleo de *praepositi*. Mandos extraordinarios de destacamentos, *vexillationes*, o de ejércitos de operaciones, constituídos al margen de la organización regular, son atribuídos a los oficiales subalternos, especialmente merecedores, en calidad de jefes de las *vexillationes* y hasta de ejércitos, *duces*. En fin, por una medida radical, Septimio Severo hace del centuriado un grado preliminar de las funciones de la carrera ecuestre y prepara así la invasión de los altos mandos por los soldados salidos de la fila, que será, desde el punto de vista militar y administrativo, una de las características esenciales del siglo III.

Por un movimiento paralelo y simultáneo, a medida que los profesionales—los *viri militares*—cada vez más nume-

rosos, llenan los cuadros superiores del ejército, los antiguos titulares, senadores y caballeros, se ven gradualmente excluídos de ellos. El espíritu militar se pierde en el seno de las clases encargadas de alimentar regularmente las dos carreras senatorial y ecuestre. Así, gran número de los dignatarios que las recorren, tratan de substraerse lo más posible a las funciones estrictamente militares, como el tribunado, que constituye el primer escalón de ellas. Si algunos jóvenes del orden senatorial, por afición a las cosas de guerra, se reenganchan al fin de su tribunado legal—Trajano señalará diez años de servicio en este grado y Adriano tres—el mayor número de ellos considera la obligación del servicio anual como una carga de la que, llegado el momento, se desembaraza con placer. Hay más. Hasta algunos de ellos hallarán el medio de hacerse exceptuar de este servicio de un año y su número no hará más que aumentar en el transcurso de los dos primeros siglos.

El porcentaje de las dispensas, por término medio, es de 35 por 100 bajo Augusto y Tiberio, descendido a 10 por 100 bajo Trajano, hombre que tomaba en serio el servicio militar, oscilará entre 28 por 100 y 31 por 100 de Adriano a Cómodo para alcanzar 57 por 100 bajo Septimio Severo y 61 por 100 bajo Caracalla. Los mismos que, conforme a la ley sirven como tribunos, son oficiales poco brillantes y de los que el alto mando sabe que no debe esperar gran cosa.

Invasión gradual de los cuadros superiores por los militares de carrera, deserción simultánea de los cuadros inferiores por los candidatos a las dos carreras senatorial y ecuestre, el resultado lógico conducía a la introducción de un principio nuevo, la separación de las carreras civil y militar, que la antigüedad romana, de un modo general, no había conocido. Desde Maximino, excepcionalmente, desde la gran crisis del tiempo de Veleriano y de Galieno, regularmente, la carrera que conduce al Imperio es una carrera

exclusivamente militar. Maximo, Claudio II, Aureliano, Probo, los usurpadores, en su totalidad (Póstumo, Victorino, Aureolo, Proculo, Bonoso), y, más tarde, los emperadores de la tetrarquía—Diocleciano, Maximiano, Constancio, Galerio, Licinio, Maximino Daza—son profesionales salidos de las filas, y que han franqueado, con este carácter, las diferentes etapas de la carrera militar inferior: grados de *principalis* y de centurión, empleos de *praepositus* y de *dux*. Galieno, por su edicto célebre que cierra a los senadores el acceso a los altos mandos y les prohibe hasta presentarse en el ejército, hace de la carrera senatorial una carrera puramente civil; pero no lleva hasta el extremo la aplicación del principio. A la cabeza de las provincias, de las legiones y de los cuerpos auxiliares, reemplaza los senadores por miembros del orden ecuestre, conservando estos últimos la totalidad de los poderes civil, militar y jurídico, que constituían el *imperium* tradicional. La postrera etapa en la separación de las carreras civil y militar, será, como tantas otras, franqueada por Diocleciano y Constantino.

II.—La burocracia del Bajo Imperio: El estatuto legal de los funcionarios

Absoluta en su principio, la monarquía del Bajo Imperio se realiza esencialmente en la práctica bajo la forma de una monarquía administrativa. Las diversas carreras del Alto Imperio se encuentran fundidas en una administración imperial única. El personal en ella es numeroso y, para las categorías superiores al menos, constituye una nueva nobleza estrictamente jerarquizada. Elaborada desde el Alto Imperio, especialmente bajo los reinados sucesivos de Claudio, Adriano y Septimio Severo, la obra se termina con los emperadores de los siglos IV y V después de

Jesucristo. Antes que a nadie, a Diocleciano y Constantino corresponden los honores de la última organización.

Desde el punto de vista particular del personal administrativo la obra del Bajo Imperio ha sido triple:

1.° Constitución definitiva de la burocracia;

2.° Separación sistemática de las carreras civil y militar; y

3.° Fijación del estatuto de los funcionarios.

1.° *Constitución definitiva de la burocracia imperial.*—*La Noticia de las Dignidades*, en su primer capítulo (1), nos presenta, bajo una forma oficial, los cuadros generales de ella, y cada uno de los escalones administrativos, ya se trate de la administración central—prefecto del pretorio, jefes de la milicia *in praesenti*, prepósito de la cámara sacra, jefe de los servicios, cuestor del palacio, condes de las donaciones sacras y de la fortuna privada, condes de los domésticos, *primicerius* de la cámara sacra, *primicerius* de los notarios, *castrensis* del palacio sacro, jefes de las oficinas de la cancillería—de la administración regional—, prefectos de la ciudad en Roma y en Constantinopla, vicarios, procónsules, condes civiles o militares, duques, consulares, correctores, *praesides*,—supone, a su vez, un conjunto de servicios tan numerosos como sabiamente jerarquizados.

La burocracia del Bajo Imperio constituye una doble jerarquía—jerarquía de clases, jerarquía de títulos—, cuyos tramos se corresponden rigurosamente. En la cima las altas dignidades civiles y militares, estado mayor de la administración imperial: los ministros—prefecto del pretorio, condes del tesoro, jefes de los servicios, jefes de la milicia, cuestor del palacio—; los grandes funcionarios de la administración regional—vicarios, gobernadores de provincias

---

(1) *Not. Dig. Or.*, I, 2-128; *Oc.*, I, 2-121.

de todas clases, prefectos de las dos capitales, duques y condes, agentes financieros—. Debajo, la masa de las funciones subalternas, las oficinas: cada uno de los grandes funcionarios de la administración central o regional, tiene su personal, *officium*, dividido, según la importancia del servicio, en un número más o menos considerable de oficinas (*scrinia*) y compuesto de empleados designados bajo el nombre genérico de *officiales*. Los jefes de servicio usan nombres diversos: *primiscrinius, primicerius, princeps*; a su lado tienen subdirectores o directores adjuntos (*proximus, secundicerius, melloproximus, cornicularius, adjutor*). Todo este personal está especializado según sus funciones, redactores y expedicionarios (*notarii, exceptores*), auxiliares (*adjutores*), preparadores (*nomenclatores*), estafetas (*singularii*).

Esta burocracia es, a la vez, potente por su efectivo, por su organización y por sus privilegios de toda clase. Algunas cifras precisas, dadas por un documento oficial, el Código de Teodosio, son particularmente sugestivas: un gobernador de provincia tiene 100 empleados; un vicario, 300; el procónsul de Africa, 400; el conde de Oriente, 600; el conde del tesoro público de Occidente, 546 titulares y 300 supernumerarios; el de Oriente, 224 titulares y 600 supernumerarios; el prefecto del pretorio de Oriente, más de 1,000 expedicionarios.

2.° *Separación de las carreras civil y militar.*—A pesar de una reacción temporal bajo Tácito y Probo, el edicto de Galieno, que excluía del ejército a los miembros de la carrera senatorial, quedó en vigor con sus sucesores. Diocleciano hizo más. Extendió el mismo principio al antiguo orden ecuestre, al menos en lo que concernía a los gobernadores de provincias. Sólo grandes funcionarios imperiales, los prefectos del pretorio, conservaron aún, como en lo pasado, la totalidad de los poderes civil y militar. Constan-

tino, en fin, arrebatándoles sus atribuciones militares para transferirlas a los jefes de la milicia, completará la reforma y la hará definitiva.

La carrera militar del Bajo Imperio (1), a consecuencia de las reformas de Diocleciano y de Constantino, se distingue de la del Alto Imperio por dos caracteres fundamentales: autonomía,—es absolutamente independiente de la carrera civil y no tiene nada que ver con ella,—unidad,—de arriba abajo de la jerarquía, se abre sin exclusión ni restricción alguna a los soldados salidos de las filas. El último soldado, por los grados intermedios de suboficial y de oficial subalterno, como en tiempos pasados, puede llegar ahora a los mandos generales (prefecto de la legión, duque, jefe de la milicia). Desde el punto de vista de la carrera militar superior, la gran innovación del Bajo Imperio, reside en la nueva concepción del empleo de *dux* y la creación de los jefes de la milicia, *magistri militum*, obras, la primera de Diocleciano, y la segunda de Constantino.

Desde antes de 289, Diocleciano había desposeído a los gobernadores de provincias de la totalidad de sus atribuciones militares, para dárselas a oficiales generales, los duques. Estos *duce* de tipo nuevo, si bien llevan el mismo nombre que los duques del Alto Imperio, difieren por la naturaleza de la institución. No son ya mandos de ejércitos de operaciones, sino jefes de circunscripciones territoriales, fijadas con carácter permanente y de extensión variable. Los duques son elegidos de entre los oficiales de carrera y, por su origen, salen así de las filas. Los más considerados de entre ellos reciben los nombres de «duque y conde», *dux et comes*, que, en la práctica, se resumen en la fórmula abreviada de conde.

---

(1) *C. I. L., passim* (*I. L. S.*, 2775-2815; 9204-9217); LXXIX, 107-198.

En fin, Constantino, cuando arrebató a los prefectos del pretorio sus atribuciones militares, para confinarlos, en lo sucesivo, en sus funciones civiles, invistió con ellas a funcionarios estrictamente militares, oficiales, también de carrera, jefes de la milicia. A principios del siglo V después de Jesucristo, habrá ocho de éstos y cuatro, o sea dos para cada Imperio, presentes en la corte, *praesentales* o *in praesenti* y cuatro regionales—tres en Oriente, (Oriente, Ilírica, Tracia), y uno en Occidente (Galia)—. La jefatura de la milicia representa en el Bajo Imperio el más alto grado de la carrera militar. Por regla general, son los duques los que son llamados, por vía de promoción excepcional, a suministrar los titulares de ella.

3.° *Fijación del estatuto de los funcionarios.*—Además de la estricta jerarquía que los reglamentos establecen entre los diversos empleos, los funcionarios imperiales—*officiales*—están dotados de una organización completamente militar, creación y vestigio de los días terribles del siglo III, en que sólo el ejército era algo en el Estado. El servicio en las oficinas, ya se trate de la administración central o provincial, y el retiro, están calificados con los mismos nombres que en el ejército—*militia, honesta missio*— ; los funcionarios civiles usan el cinturón—*cingulum*—con el mismo carácter que los soldados; los diferentes grados se designan, frecuentemente, por títulos militares: *cohortales, primipilares, principes, equites, circitores, biarchi*; en fin, retirados de la administración o del ejército, quedan confundidos en un solo y mismo título, el de veteranos—*veterani*.

En fin, los funcionarios imperiales tienen un estatuto administrativo preciso, que, a cambio de obligaciones profesionales definidas, les asegura un cúmulo de variados privilegios:

a) *Privilegios de reclutamiento.*—Los empleados son

nombrados por decreto del Emperador—*probatoria* (1)—a propuesta del jefe de servicio. De hecho son nombrados del seno de su propia casta, por el efecto de dos procedimientos simultáneos: herencia—aplicación particular al personal administrativo del sistema hereditario, que, en el Bajo Imperio, se generaliza en todas las clases de la sociedad—venta de oficios, lo más frecuentemente en beneficio de los auxiliares—*adjutores*—que hallan en este expediente el modo más rápido de obtener su titularización—doble limitación, en la práctica, llevada a los derechos del poder central—. Su nombre, a consecuencia del decreto imperial de nombramiento, es inscrito en un registro matrícula, declaración oficial de su situación administrativa (2). Así reclutados, los *officiales* aprenden su oficio o se perfeccionan en él, según el caso, en escuelas especiales—*scholae*—anexas a las oficinas, divididas en dos grandes categorías, según el nivel de los conocimientos impuesto a los empleados que salen de ellas: las *ministeria litterata*, que suponen una cultura literaria general, como las *scholae scrinianiorum*, para la función de los *scriniarii*, las *scholae exceptorum*, para las de los *exceptores*, las *ministeria illitterata*, para el personal inferior de las oficinas (bedeles, preparadores, mensajeros, etc.).

b) *Privilegios de adelanto.*—Tienen un estatuto estrictamente definido y un sistema de promoción a la antigüedad, cuyo principio fija terminantemente Constantino, por una Constitución del 8 de marzo de 315 (3): «Hay que ob-

(1) Ley de Teodosio y Valentiniano III a Hierio, perfecto del pretorio (22 junio 426). *Cod. Teod.*, VIII, 7, 21: «*Nemo aliter ad tuae sublimitatis admittatur officium, nisi eum emissa ex sacris scriniis probatoria consecrarit*».—(2) «Ley de Arcadio, Honorio y Teodosio II. del 17 marzo 407. *Cod. Teod.*, VIII, 4, 20: «*Quicumque ad chartas vell tabulas vel quodcumque aliud ministerium cohortatis optaverit, non ante accedere permittatur, nisi ejis nomen matriculis receptum primitus fuerit, poena proposita his qui contra statuta coelestia crediderint suscipiendos aliquos ant quodlibet eis officium injungendum.*»—(3) *Cod. Teod.*, VIII, 7, 1.

servar el orden de promoción, de tal suerte, que la primera categoría en el *Officium* pertenezca a aquel cuyo título imperial de nombramiento sea más antiguo.—*Promotionis ordo constituendus est, ut primus in officio sit, qui prior fuerit in consequendo beneficio principali*». Esta regla no excluía, naturalmente, y los interesados se lamentaban ya de ello, el *suffragium*—traduzcamos en lengua moderna: la arbitrariedad del favor y los abusos de la recomendación.

c) *Privilegios financieros*.—Un sueldo regular, la dispensa de cierto número de impuestos y de prestaciones (*munera personalia et sordida*), el retiro (*honesta missio*) a los quince, veinte o veinticinco años de servicios (veinticinco años para los empleados del gobernador, veinte y quince para los de los altos funcionarios, administración central, prefectos del pretorio, de la ciudad, vicarios, etc.), según la importancia de los empleos.

d) *Privilegios jurídicos*.—Los empleados del Estado quedan substraídos a la justicia regular. Su jefe de servicio es su juez natural, tanto en lo civil como en lo criminal, y su sentencia es para ellos inapelable.

e) *Privilegios honoríficos*.—La jerarquía de las funciones se dobla con una jerarquía de títulos, unos, inherentes a la función misma, otros discernidos, como el coronamiento de la carrera, en el momento del retiro.

Desde el punto de vista del reclutamiento, los funcionarios, bajo el Alto Imperio, se dividen en tres grandes carreras: senatorial, ecuestre e inferior. La reorganización administrativa de Diocleciano mantiene de una manera general esta división tripartita: orden senatorial o de los clarísimos; orden ecuestre o de los perfectísimos—los grados de *egregius* en lo inferior de la jerarquía ecuestre y de *eminentissimus*, en la cima, desaparecen—; y funciones inferiores. Fueron clarísimos los más altos funcionarios del Estado, civiles (prefectos del pretorio y de la ciudad, jefe de

los servicios, cuestor del palacio, los más elevados en grado de los gobernadores provinciales, procónsules, consulares, algunos de los *praesides* de Italia, como varios *praesides* de Oriente), o militares (jefes de la milicia, condes de los domésticos). Fueron perfectísimos los demás grandes funcionarios de la administración central (los dos directores del tesoro, empleados de la cancillería, oficinas de los servicios financieros, tribunos y notarios del consistorio, decuriones y silenciarios), o regional (prefectos de la anona y de la vigilancia en Roma y en Constantinopla, *magister census*, el principal auxiliar del prefecto de la ciudad); en las provincias todos los gobernadores no clarísimos (algunos correctores y la totalidad de los *praesides*), los funcionarios financieros (*rationales, procuratores, praepositi*, empleados del Fisco); en los empleos militares, los duques y condes, los prefectos de legiones, los tribunos de cohortes, los centuriones primípiles, los domésticos y protectores, los agentes. La carrera inferior, en fin, era de una manera general la del personal subalterno de las oficinas. Por otra parte, numerosos empleados de este orden se elevaban al perfectisimado, ya al fin de su carrera, ya, caso más frecuente, el día de su retiro.

En el curso del siglo IV, dos importantes manifestaciones, correlativas una de la otra, fueron llevadas a esta jerarquía de honores. En primer lugar, la desaparición gradual de los perfectísimos que se elevaron al clarisimado; este fué el caso de los condes del tesoro, de los prefectos de la anona y de la vigilancia, de los condes, de los correctores y *praesides* gobernadores de provincias, y, en el orden militar, de los duques. En los primeros años del siglo V, el movimiento de ascensión estaba enteramente terminado. Por otra parte, la subdivisión del orden de los clarísimos. Fueron creados sucesivamente dos títulos nuevos; hacia 350 el de *illuster*; una veintena de años más tarde, bajo

Valentiniano I, el de *spectabilis,* intermedio entre los dos precedentes. El título de clarísimo subsistió, pero adquirió un sentido estrecho y, en adelante, designó el grado inferior de la carrera. Estas innovaciones suponían para los funcionarios imperiales una reclasificación general, cuyos resultados nos presenta la *Noticia de las Dignidades.* El grado de *illuster,* el más elevado de la jerarquía, se atribuyó a los prefectos del pretorio, a los dos prefectos de la ciudad de Roma y de Constantinopla, al jefe de los servicios, al cuestor del palacio, al gran chambelán, a los dos condes del tesoro, a los condes de los domésticos y a los jefes de la milicia. El de *spectabilis,* a los consulares y correctores, a los tribunos, a los notarios, a los abogados del Fisco, a los duques y a otros más.

En fin, esta nueva jerarquía de títulos supone una correspondiente serie de tratamientos oficiales. Los *illustres*—a gran señor, grande honor—recibieron la parte del león: *auctoritas, celsitudo, culmen, eminentia, magnificentia, magnitudo, praestantia.* El tratamiento de los *spectabilis* aun era aceptable: *excellentia, prudentia, sollertia, sublimitas, summitas.* En cuanto a los simples *clarissimi,* tenían que contentarse, a falta de cosa mejor, y limitar a la *experientia,* la *gravitas,* la *sinceritas,* sus satisfacciones de amor propio.

CONCLUSIÓN

DEL POBLADO PRIMITIVO AL ESTADO: REALIZACIONES Y LAGUNAS

Del poblado primitivo al Imperio mediterráneo, por las formas intermedias de la ciudad y del Estado itálico, Roma representa en los anales de la Humanidad una etapa constitucional de quince siglos. Por sus orígenes, la ciudad del Tíber hunde sus lejanas raíces en el régimen de la tribu; por su florecimiento final, realiza, por primera vez, el tipo constitucional del gran Estado, cuya herencia recogerán y cuya tradición recobrarán los modernos, a raíz de la larga crisis provocada por las invasiones bárbaras. En este oficio de aligación, por decirlo así, consiste la novedad de su papel y reside la profunda originalidad de su obra.

En el siglo X antes de Jesucristo, acaso más pronto, cuando los colonos de Alba fueron a fijar su moradas en la cúspide del Palatino, el régimen de la ciudad es aún desconocido por Italia y, con mayor razón, de las poblaciones primitivas del Bajo Lacio. Ligures o latinos, estos dos elementos étnicos, estas dos células generadoras del futuro pueblo romano, llevan la vida del poblado, con sus lagunas y sus taras; pero del poblado marcado ya con el sello de la evolución constitucional. Estos nómadas impenitentes comienzan a asentarse bajo forma de aldeas-refugios, *oppida*, y la vieja colonia latina del Germal, manifestación episó-

dica de un fenómeno general, encarna en la historia de los orígenes de Roma, el momento preciso.

Tres siglos han pasado. Con los etruscos en la Italia Central, con los griegos en la Italia del Sur, un nuevo concepto, cuya introducción representa una de las más grandes revoluciones políticas que nuestro mundo occidental ha conocido, la Ciudad, hace su aparición en la península, y, ante esta forma constitucional más evolucionada, como el primitivo al contacto de la civilización, el poblado retrocede. En mitad del siglo VII, los dinastas etruscos, dueños del suelo romano, imponen por la fuerza el sinecismo de las aldeas, y, por primera vez en su historia, hacen de Roma una ciudad, con los órganos políticos fundamentales—el rey, la asamblea del pueblo, el Senado—que comparten, en este primer estado de su existencia, esta fórmula constitucional. La evolución de 509 antes de Jesucristo, reacción nacional que se duplica con una transformación política, conduce a la segunda etapa de la ciudad antigua, el régimen de la aristocracia, bajo sus dos formas clásicas y sucesivas de la aristocracia de nacimiento—la República patricia del siglo V—en primer lugar, de la aristocracia de fortuna—la República patricioplebeya del siglo IV y del III, después.

Desde mediados del siglo IV, los grandes hechos de la historia exterior, la conquista del Lacio, primero, en Italia, y, después, de la cuenca del Mediterráneo, dan por resultado final transformar la vieja ciudad romana en un vasto Estado territorial y preparar, por vía de corolario, el florecimiento lógico de nuevas fórmulas constitucionales. En primer lugar, en el siglo II antes de Jesucristo, tras la cortina protectora de la Constitución tradicional, se forma una potente oligarquía, que, desde su acrópolis senatorial, impone a los demás órganos su preeminencia política, y acaba por concentrar, de hecho, toda la cosa pública entre sus ma-

nos. Después, con el progreso de la idea monárquica se opera la ascensión gradual del poder militar, el establecimiento del régimen personal, del que el Principado, primero, y el «Dominado» después, constituirán, en el seno del Estado romano, las dos realizaciones concretas y sucesivas.

Roma, de un modo general, ha conocido, pues, las diversas formas de gobierno comunes a toda la antigüedad clásica. Ha practicado los regímenes de la realeza, de la aristocracia, de la oligarquía; pero su desarrollo constitucional presenta dos características originales: una laguna —la democracia—, una adición—la dictadura militar—. La democracia no ha podido arraigar jamás en Roma y este hecho capital se explica por razones múltiples. Primeramente, razón de temperamento: conservador y braviamente tradicionalista, el romano desconfía de las novedades radicales y no profesa más que un gusto muy limitado por la seducción de los programas o la quimera de las fórmulas. Influencia de circunstancias, en seguida. Que la Constitución romana, en el siglo III y hasta la víspera de la segunda guerra púnica, haya estado en marcha hacia la democracia, las leyes Hortensias de 287 y la reforma de los comicios centuriales de mediados del siglo, de una parte, la gran influencia política de un Flaminio, de otra, suministran la prueba incontestable de ello. Pero la ruina del elemento agrario, el nervio mismo del partido democrático, ha matado en germen a la democracia romana. Las democracias griegas, Atenas, en primera fila, gracias al desarrollo económico intenso que había transformado la vida de las clases inferiores, se apoyan sobre un elemento vivaz y reposan sobre una base constitucional sólida. En Roma, nada semejante a esto. Desde el siglo II, pasado al primer término por la creciente carencia de la clase rural, el proletariado no representa ya más que ausencia de programa, envilecimiento y servilismo. El movimiento democrático, confiscado

por el gran capitalismo primeramente, por el poder militar, después, las dos potencias del día, podrá destruir; pero no logrará jamás realizar obra personal y constructiva. Roma conocerá, y con abundancia, las revueltas democráticas; pero no realizará jamás la democracia.

En compensación—y esta será su principal originalidad constitucional—, el Estado romano hallará su postrera forma política en la dictadura militar. Un régimen al cual las grandes ciudades del mundo griego, ni las semitas de Occidente, no habían llegado jamás con carácter definitivo; las unas, como Esparta, porque habían preferido el mantenimiento de su Constitución tradicional a la salud misma de su Imperio; las otras, como Atenas o Cartago, porque la ruina prematura de su potencia las había detenido en el umbral mismo de esta última etapa y de esta suprema transformación.

Tales son los rasgos fundamentales, los datos maestros de la gran lección constitucional que Roma ha legado al Mundo, y a la que las aristocracias modernas—llámense régimen zarista, imperio napoleónico o jerarquía católica—se han dedicado—con los retoques necesarios—a recoger la herencia. Pero en el terreno constitucional, acaso más aún que en todo otro, no basta exponer. Dos cuestiones suplementarias, capitales una y otra, se exponen en forma de conclusión: las causas; los resultados.

* * *

En todos los pueblos y en todos los países, la relación entre la política exterior y la evolución constitucional interna, la acción y la reacción, que cada cual de estos dos elementos primordiales de toda historia nacional ejercen uno sobre otro, aparecen como hechos de orden experimental cuya demostración no es necesaria. Unicamente, la apor-

tación de cada uno de ellos, en esa resultante secular que se llama la vida de un pueblo, permanece variable. En Roma la política extranjera ha adquirido muy pronto y conservado cada vez más una influencia preponderante. Soldado y administrador, por naturaleza y por vocación, poco inclinado, por otra parte, hacia estas construcciones teóricas, hacia estos juegos de la imaginación creadora, que habían adquirido, entre los griegos, por ejemplo, la forma de una incomparable virtuosidad, el romano se dedicó con una aplicación paciente e incansable a las crecientes necesidades de su Imperio, y puede decirse, sin paradoja, que, en su patria, la evolución constitucional tendrá el aspecto no de creación espontánea, sino de adaptación gradual y continua. Los cuadros se suceden en la escena; el verdadero drama se representa entre bastidores. Allí están los hechos que van a suministrarnos la prueba palmaria de ello.

Volvamos a estas grandes etapas—aldea del Germal, realeza etrusca de los Tarquinos, ciudad patricia, régimen patricioplebeyo, oligarquía, Principado y «Dominado», cuya sucesión constituye la misma evolución constitucional de Roma. Que la vieja colonia latina del Germal, cuna de la vida nacional romana, vanguardia latina en la frontera del país etrusco; que la ciudad unificada de los Tarquinos, producto directo e inmediato de la conquista etrusca, se relacionan directamente con los grandes acontecimientos de orden militar que jalonan, del siglo X al VI antes de Jesucristo, la historia de la Italia Central, es un hecho demasiado luminoso para que se necesite insistir sobre él. La plebe, este pueblo de conquistados, de comerciantes, de artesanos, que muy pronto ocupó un sitio de honor en la evolución constitucional de Roma, es, en casi su totalidad, un producto de la conquista; y, cuando la Revolución de 509, el patriciado mismo, debió al papel primordial que representa al frente del movimiento nacional, la situación

privilegiada sobre la cual fundó durante medio siglo su monopolio gubernamental. Si la plebe, en el curso de los siglo V y IV, logra forzar las puertas de la ciudad, es, ante todo, a las exigencias imprescindibles de la situación exterior, ante las cuales se halla desbordado el patriciado, a quien deberá su victoria definitiva.

La guerra de Veies, revelando la insuficiencia numérica de la caballería romana, entraña una innovación importante, la obligación del servicio a caballo para la primera clase del censo, a la que el orden ecuestre deberá su influencia política y administrativa ulterior. A fines del siglo IV, Apio Claudio, por análogas razones de política exterior, respecto a la formación de las grandes coaliciones italianas, introducirá en el establecimiento del censo un elemento nuevo, la fortuna mobiliaria, y llevará así a la organización centurial su necesario coronamiento. Pero estas nuevas cargas, a la vez en hombres y en dinero, tienen un contrapeso que la plebe exige bajo la forma de concesiones políticas siempre más importantes. De esta presión exterior, hábilmente explotada por la plebe, de la que aparecerán como reflejo directo los grandes actos legislativos de los siglos V y IV—convención del Monte Sagrado Código de las XII Tablas, leyes Valeriae Horatiae, creación del tribunado militar de poder consular, leyes licinias,— nació la igualdad civil y política, un principio constitucional nuevo y fecundo, cuyas costas tendrá que resignarse a pagar el viejo patriciado, representante de un pasado que se va.

No es esto todo. A un Estado que se extiende, a una población que se multiplica, le son precisos órganos más numerosos y más completos. La aparición sucesiva de las magistraturas romanas—cuestura, censura, pretura, edilato curul—en los siglos V y IV, realizaciones las más sintomáticas del genio constitucional romano, cuyo conjunto constituye la carrera de los honores, si bien es un efecto directo

de los conflictos interiores, la lucha de los dos órdenes, en tal ocasión, también responde—y quizá sea preciso escribir sobre todo—a necesidades administrativas nacidas de la conquista y, por consiguiente, aun desde este preciso punto de vista, puede reivindicar ampliamente sus derechos la política exterior.

A continuación de las guerras púnicas, la decadencia de la Constitución tradicional se afirma de día en día más claramente y el hermoso equilibrio constitucional del siglo III no será muy pronto más que un recuerdo vago. El orden ecuestre se yergue rival del orden senatorial, mientras que la clase media, aquella cuya base esencial está constituída por la pequeña propiedad, desaparece rápidamente. Estos son los hechos. Respecto a las causas, no cabe la menor duda : por una parte, la formación del gran capitalismo ; por otra, la política de expansión ; dos manifestaciones concretas de un solo y mismo fenómeno : la conquista. Las guerras púnicas, por su duración, por la extensión creciente de los teatros de las guerras, por las medidas de salud pública que imponen al Estado romano, crean, en beneficio del Senado, una verdadera dictadura, origen del régimen oligárquico, que acabó de constituirse en la primera mitad del siglo II antes de Jesucristo, y que hallará en la conquista del mundo, con el más fructuoso de los beneficios, la más eficaz de las legitimaciones.

El problema de la conquista se dobla con otro : el de la organización. La oligarquía, que no tiene ni los hombres ni los métodos que requiere, so pena de muerte para el Estado, la realización de un programa tan nuevo y tan vasto a la vez, que no quiere ni romper el molde constitucional de la ciudad antigua, ni renunciar al dominio mediterráneo, elección, por otra parte, para la que los hechos consumados no le dejen las manos libres, sale del paso, según la regla general en casos semejantes, por una serie de arreglos oportu-

nistas, o—pronunciemos la palabra—de expedientes : la prórroga de la magistratura representa el tipo por excelencia. Pero, en la práctica, estos procedimientos no tardan en revelarse insuficientes. Disipando todos los equívocos y apartando todos los prejuicios, se presenta, brutalmente, un hecho. Roma—y todo el mundo acaba por darse cuenta de ello—no tiene los instrumentos diplomáticos y militares necesarios; no posee la máquina política y administrativa que requieren la dominación y la organización sistemática de la cuenca del Mediterráneo. No se gobierna un Imperio tan gigantesco con paradojas de gobierno y de administración, tales como los comicios locales, magistraturas anuales y rudimentos de burocracia. De las dos reformas, agraria e italiana, destinadas a proporcionar al Estado romano las disponibilidades en hombres, que le ha hecho perder en el seno del cuerpo cívico la ruina de la clase media, la primera ha fracasado ante la tenaz oposición de la oligarquía gubernamental, y la segunda, voluntariamente viciada en su aplicación, ha quedado inactiva. Los marcos de la ciudad, órganos de un pasado en desuso y prescrito, se derrumban a impulsos de un esfuerzo para el cual no están hechos. La administración y la explotación del mundo exigen de un modo cada vez más imperioso, la concentración de los poderes. La oligarquía constituye una primera realización en este sentido; pero realización incompleta y, muy pronto, desacreditada. Era preciso más, y la evolución prosiguió implacable. La idea monárquica, surgida de las realidades mismas, se precisa y se afirma, civil, con Cayo Graco, temporal, con Sila, muy pronto permanente con las dos reformas sucesivas del Principado y del «Dominado» monárquico. A la cabeza del Estado, se necesita en lo sucesivo un cerebro y una voluntad. El poder militar que, en el seno de la oligarquía, ha crecido desde más de un siglo, a pesar de ella y contra ella, único elemento activo y vivo en medio de la descomposición general, les su-

ministrará ambas cosas. El drama secular de una Constitución que no puede ya vivir y que se resiste a morir, se termina en el lúgubre cuadro de las guerras civiles y en el espantoso baño de sangre de las proscripciones. La ciudad se derrumba bajo los redoblados golpes del Imperio. El día del poder personal ha llegado.

En el curso de una evolución constitucional de tres siglos, el Principado, manifestación primera y prudente de un régimen personal, se transforma en monarquía pura y simple, el «Dominado». El hecho tiene causas múltiples y la política interior, según hemos visto, ocupa en ellas amplio espacio; pero es la crisis del siglo III la que, en este respecto, representa el elemento decisivo, y esta misma crisis halla su explicación directa en lo exterior. En una época en que la presión redoblada de las invasiones bárbaras pone en peligro la existencia del Imperio, en que las leyes ineluctables de la defensa nacional lanzan a la sombra todas las demás preocupaciones, incluso las más legítimas, el Emperador abdica en manos de los grandes jefes militares; el ejército pasa al primer plano y los últimos privilegios senatoriales, vestigios anacrónicos de un pasado abolido en lo sucesivo, se derrumban. Esta nueva situación hallará en el régimen de la monarquía absoluta, tal como saldrá de manos de Diocleciano y de Constantino, su consagración sistemática y definitiva.

Así, pues, aun y siempre, hasta las últimas horas del Imperio de Occidente, el problema exterior continuará siendo, en la historia de la Constitución romana, el motor inicial y el esencial factor.

«*Tu regere imperio populos, Romane, memento*»;

esta fórmula célebre no es ya solamente un adagio de política extranjera. Toda la evolución constitucional de Roma lleva su sello y traduce su espíritu.

* * *

En la serie de las formas políticas cuya sucesión representa el pasado constitucional de nuestra vieja Europa, Roma ocupa un punto preciso y marca un momento determinado: el paso del régimen de la ciudad al del Estado. Roma ha crecido en los marcos de la ciudad; como Estado, se ha desvanecido. De la ciudad antigua, la ciudad romana posee los rasgos característicos y esenciales, cuatro en particular: exigüidad del territorio, ejercicio directo de la soberanía, confusión de poderes y ausencia de funcionarismo.

El territorio de la ciudad romana propiamente dicho—en el caso, el dominio anexionado—resta durante tres siglos limitado a las afueras mismas de la ciudad, y cuando, por vía de conquistas sucesivas, se extienda gradualmente al resto de Italia, ese día, el régimen de la ciudad de Roma habrá recibido su golpe de muerte. El pueblo posee la soberanía en la triple forma legislativa (voto de leyes), electoral (elección de los magistrados) y jurídica (juicio de las causas importantes), y esta soberanía, la ejerce directamente, reunido en sus comicios y exclusivamente en la sede misma de la ciudad, en Roma. La ciudad romana no conoce la separación de los poderes; el *imperium*, la más alta y la más perfecta encarnación de la autoridad ejecutiva, tal como la poseen los dictadores, los cónsules, los pretores, comprende el conjunto de las atribuciones militares, civiles y jurídicas. Algunas de las magistraturas—la censura, el edilato, la cuestura—son puramente civiles; pero los titulares poseen también, como los magistrados de *imperium*, la autoridad jurídica en los límites de su competencia. En fin, último carácter inherente a la ciudad antigua, el poder ejecutivo, monopolizado por los elegidos del pueblo, los magistrados, no exige más que muy pocos o ningún funcionario. Sólo el personal subalterno—lictores, preparadores, expedicionarios, gentes de servicio—, cuando no pertenecen a la clase servil, representan esta categoría particular.

Punto por punto, el régimen del Estado, tal como nosotros, modernos, lo vemos funcionar ante nuestros ojos—territorio considerable, soberanía delegada, separación de los poderes, funcionarismo—se opone al de la ciudad antigua. Estas realizaciones políticas y administrativas, es precisamente Roma quien, en el curso de una evolución de ocho siglos, las ha hecho penetrar en el dominio público de la Humanidad. De la modesta ciudad itálica ha hecho un vasto Estado, en el que ha entrado, con la Bretaña, la Galia y la Mesopotamia, la fachada mediterránea de los tres continentes. Si el principio de la soberanía popular permanece intacto, el gobierno directo da lugar a un régimen de soberanía delegada, de la que el Emperador, por el fracaso gradual de las magistraturas, se convierte en el grande, y muy pronto, único beneficiario. Bajo la presión de las necesidades y de las circunstancias, el dogma tradicional de la confusión de los poderes desaparece ante un nuevo principio, el de la separación. Desde Diocleciano, para los gobernadores de provincias, y Constantino para los prefectos del pretorio, los administradores del territorio, despojados de sus atribuciones militares, no conservan ya, salvo raras excepciones, más que su competencia civil. El poder militar pertenece, desde entonces, a oficiales de carrera, a generales-jefes de la milicia, condes, duques. En fin, de arriba abajo de la escala administrativa, los magistrados se han borrado ante los funcionarios. El funcionarismo burocrático, inaugurado en los últimos siglos de la República, multiplicado bajo el Principado, alcanzará su apogeo con el Bajo Imperio. El Estado tiene entonces sus grandes ministerios—Interior : prefecto del pretorio ; Hacienda : conde de las mercedes sacras ; Dominios : conde de las mercedes privadas ; Justicia : cuestor del palacio ; Guerra y Marina : jefes de la milicia ; Casa imperial : jefes de los servicios—, su Consejo de Estado : el consistorio sacro, su cancillería, el órgano de transmisión por exce-

lencia, con sus cuatro oficinas (*epistulae, libelli, dispositiones, memoria*), y, al menos en las dos capitales, bajo directores particulares, sus servicios técnicos—policía, incendios, alimentación, aguas, construcciones públicas, Tíber y cloacas—especializados. Posee su nobleza administrativa, numerosa y estrictamente jerarquizada, de la que algunos elementos, como los condes y los duques, sobreviven entre los títulos nobiliarios modernos. En el dominio jurídico, en fin, ha generalizado y sistematizado el procedimiento de apelación, una de las medidas más felices y más fecundas del régimen imperial.

Estos privilegios y estas instituciones, sin duda, Roma, cuya facultad inventiva no ha sido nunca su fuerte, no las ha forjado enteramente en todas sus piezas, ni sacado de su imaginación. Las ha tomado, ante todo, de las grandes monarquías orientales que, colocadas frente a necesidades semejantes, se habían procurado soluciones idénticas, las realezas helenísticas y, particularmente, Egipto, primeramente; la realeza pérsica de los Sasánidas, después. Pero, al tomarlas, ha sabido adaptarlas y—cualesquiera que hayan podido ser sus modelos—su papel de iniciadora, a este respecto, no es menos decisivo.

El tipo del Estado, con el que Roma, en definitiva, ha enriquecido nuestro patrimonio constitucional y dotado a nuestro mundo occidental, representa, pues, con relación a los regímenes políticos anteriores, un cierto número de realizaciones importantes y duraderas. Pero, como toda creación humana, este cuadro no carece de sombras; tiene sus lagunas y sus defectos.

Sus lagunas. Ante todo, la ausencia de libertades públicas. Libertades provinciales verdaderas y serias, apenas las había conocido el Estado romano bajo la República. En cuanto a las libertades municipales, la desaparición general de los comicios desde el siglo I después de Jesucristo, la in-

tervención creciente de los emperadores en la administración de las ciudades, la creación de funcionarios delegados por el poder central, como los curadores, las reducen, desde antes del Bajo Imperio, a muy poca cosa. Quedan, en fin, los dos órganos deliberativos creados por el Estado romano mismo: las asambleas provinciales, una obra del Alto Imperio, y las asambleas de diócesis, instituídas, o, más exactamente, autorizadas a fines del siglo IV. Pero las primeras, si bien interviniendo en ellas los agentes regionales del poder, y, denunciando, llegado el caso, los abusos más visibles, han podido realizar apreciables servicios, jamás han logrado, ni siquiera aspirado, a desempeñar un papel político serio; y, en cuanto a las segundas, su aparición *in extremis*, en el momento mismo en que el Imperio de Occidente va a ser presa de los bárbaros, no les permitirá dar su medida. El Imperio romano, lo mismo que la antigüedad, en su conjunto, no ha conocido jamás el régimen representativo, que, por la asociación íntima de las poblaciones en el gobierno de la cosa pública, habría podido ser, para él, en cualquier tiempo, un potente elemento de vitalidad y, en la hora del peligro supremo, una excepcional garantía de salud.

Segunda laguna: la ausencia de servicios administrativos, de importancia, a nuestro juicio primordial, y cuya realización con este carácter nos ofrece el Estado moderno. En primer lugar, ciertos departamentos ministeriales no existían. Este es el caso para los asuntos extranjeros, directamente tratados por el jefe del Estado y su Consejo, la agricultura, las obras públicas, la instrucción pública, el trabajo—los de guerra y marina están reunidos en manos de los jefes del ejército—; el comercio, fraccionado en una serie de servicios regionales—Oriente y Egipto, Mesia, Escitia, Ponto e Ilírico—en manos de los condes del comercio, *comites commerciorum*, no tiene dirección central autónoma y depende del conde de las mercedes sacras, es decir, del ministro de

Hacienda. Nada de cuerpo diplomático, ni menos, de personal jurídico especializado. El Estado romano, hasta en el apogeo de su desarrollo, no ha conocido jamás organización jurídica autónoma, bajo la forma de magistrados de carrera, consecuencia lógica de la concepción antigua que no distinguía entre las ideas, para nosotros, teóricamente al menos, tan diferentes, de Estado y de Gobierno. La misma noción de separación de los poderes, a pesar de su realización progresiva, no ha sido llevada, en este punto, a su término final. Si, en adelante, hay funcionarios civiles y funcionarios militares claramente especializados, unos y otros continúan, como en el pasado, acumulando a sus funciones esenciales la atribución complementaria de la jurisdicción. La ausencia de ministerio público, rasgo común a toda la Antigüedad, en que la función depende de los magistrados y, eventualmente, de cada uno de los ciudadanos, permanece, a nuestros ojos de modernos, y desde el estricto punto de vista jurídico, siendo una segunda laguna del mismo orden. Roma no ha creado la institución más que para un terreno particular, el de la Hacienda; a los *synegores* de Atenas corresponde, bajo el régimen imperial, desde Adriano, el abogado del Fisco, encargado de defender contra quienquiera los intereses materiales del Tesoro, El papel adjudicado a las curias municipales, en materia de percepción de impuestos, reducía al mínimo los servicios financieros. En fin, el departamento de instrucción pública no concede aún a Roma más que la enseñanza superior, y aun en proporciones muy restringidas. El Estado sostiene algunas cátedras de filosofía y de retórica, particularmente en Atenas y en Roma. En cuanto a las enseñanzas primaria y secundaria, consideradas como un mero asunto familiar, las ignora completamente.

Así como tiene sus lagunas el régimen del Estado, bajo la última forma que reviste en el Bajo Imperio, tiene también sus defectos. Baste señalar aquí los dos principales: el exceso

del despotismo y la tiranía de la burocracia. El Imperio, desde el siglo III después de Jesucristo, se ha trocado en una monarquía a la oriental, con sus costumbres sanguinarias y sus intrigas palaciegas, en la que los subalternos, mujeres y eunucos—como Pablo la Cadena y Eusebio, en tiempos de Constancio II—no tardan en representar, demasiado brillantemente, su papel. Después, por debajo del jefe y bajo su tapadera, los excesos de una burocracia todopoderosa—el asunto de Tripolitania bajo Valentiniano I, un hombre que, sin embargo, no jugaba con el servicio, nos suministra la prueba de ello—y prácticamente irresponsable. Favoritismo, espíritu de casta y de pandilla, arbitrariedad, concusión, avaricia, crueldad, inercia, rutina y otros cien vicios aún, son los reproches con que escritores coevos, Lactancio, Amiano Marcelino, Salviano, con unanimidad demasiado completa para no ser fundada, lapidan al personal administrativo de entonces. Aparte las acostumbradas exageraciones, los hechos alegados en su conjunto no están menos conformes con la verdad histórica. Contra esta burocracia, verdadero Estado en el Estado, sobre la cual reposa, en último término, la marcha de la máquina gubernamental entera, el Emperador, déspota con pies de arcilla, a menudo mal seguro en su trono, amenazado por las invasiones y las usurpaciones, paralizado por la ausencia de una ley de sucesión inatacable, aparece muy a menudo desarmado e impotente. Un Diocleciano, un Constantino, un Valentiniano I, un Teodosio, inteligencias lúcidas y voluntades de hierro, sabrán reaccionar, al menos, excepcionalmente y como por sorpresa. Más débiles o más pequeños, los demás dejarán hacer y se asistirá al paradójico espectáculo, que no ha sido privilegio exclusivo de Roma, de un autócrata prisionero de su séquito y reducido, por la creación de engranajes administrativos especiales, a organizar la necesaria protección contra la usurpación tiránica de sus servicios.

En el siglo V después de Jesucristo, el Imperio romano se disloca bajo el asalto de la barbarie triunfante al fin; pero la gran lección queda, y Constantinopla, salvada de la catástrofe, permanece en pie, y proseguirá su tradición: Realizaciones o lagunas, lo que Roma, el día de su caída, legue a la Humanidad, no es solamente su obra original, es también, a través de ella y por ella, la herencia constitucional de la Antigüedad entera.

BIBLIOGRAFIA

I.—Fuentes

a) Fuentes literarias

Abreviaturas	Autores	Obras
A. Gel.	Aulo Gelio	*Noches áticas.*
Ap.	Apiano	*Historia romana* (*Guerras civiles*).
Arist.	Aristóteles	*Política*, ed. Ott. Immisch. Leipzig, 1909.
Aur. Vic.	Aurelio Víctor	*De Caesaribus.*
Cat.	Catón	*Orígenes, Discursos* (*Catonis; Praeter librum de Re Rustica quae extant*, ed. H. Jordan, Leipzig, 1860).
Ces.	César	*Comentarios sobre la guerra de las Galias*; *id. sobre la guerra civil.*
Cic.	Cicerón	*Bruto, Correspondencia* (*Cartas a Atico, a Quinto, Cartas familiares*), *Discursos* (*Pro Balbo, de Lege Agraria, Pro Marcello, Pro Murena, Filípicas, Pro Plancio, Pro Sestio*), *De Legibus, De Oficiis, De Oratore, De Republica*).
Cor. Nep.	Cornelio Nepote.	*De Illustribus Viris.*
Dion.	Dionisio de Halicarnaso.	*Antigüedades romanas.*
Dión Cas.	Dión Casio.	*Historia romana.*
Ep. Oxyr.	*Epítome de Oxyryncos.*	Ed. E. Kornemann en *Klio*, Beiheft II, Leipzig, 1904; ed. Rossbach, Leipzig, 1910.
Eus.	Eusebio.	*Crónica*, ed. A. Schöne, Berlín, 1866-1875.
Eut.	Eutropio.	*Breviarum.*
Fest.	Festo.	*De Verborum significatione*, ed. M. Lindsay, Leipzig, 1913.

B I B L I O G R A F I A

Abreviaturas.	Autores.	Obras.
F. H. G.	*Fragmenta Historicorum graecorum.*	Ed. C. Müller, París, 1849-1853.
FLOR.	Floro.	*Epítome.*
F. P. R.	*Fragmenta Poetarum romanorum.*	Ed. Aem. Baehrens, Leipzig, 1886.
FRONT.	Frontino.	*De Aquaeductibus Urbis Romae.*
JER.	Jerónimo.	*Crónica*, ed. A. Schöne, Berlín, 1866-1875.
H. R. F.	*Historicorum Romanorum Fragmenta.*	Ed. H. Peter, 1883.
H. R. R.	*Historicorum Romanorum Reliquae.*	Ed. H. Peter, 2ª ed., 1914.
HOR.	Horacio.	*Odas.*
JOS.	Josefo.	*Antigüedades judaicas.*
LACT.	Lactancio.	*De Mortibus Persecutorum.*
LIV.	Tito Livio.	*Historia romana; Periochae.*
NIC. DAM.	Nicolás de Damasco.	*Vida de Augusto*, en F. H. G., III, 427-456, y en L. Dindorf. *Historici Graeci Minores*, I, 93 y sigs.
O. R. F.	*Oratorum Romanorum Fragmenta.*	Ed. H. Meyer, Zurich, 1842.
OROS.	Orosio.	*Historias contra los paganos.*
PLIN *el Ant.*	Plinio *el Antiguo.*	*Historia Natural.*
PLIN *el Jov.*	Plinio *el Joven.*	*Panegírico de Trajano; Correspondencia.*
PLUT.	Plutarco.	*Vidas paralelas; Cuestiones romanas.*
POL.	Polibio.	*Historia.*
PROC.	Procopio.	*Guerra gótica.*
SAL.	Salustio.	*Guerra de Yugurta.*
SOL.	Solino.	*Collectanea Rerum mirabilium.*
ESTRB.	Estrabón.	*Geografía.*
SUET.	Suetonio.	*Doce Césares.*
TÁC.	Tácito.	*Anales; Historias; Agrícola.*
VAL.	Valerio Máximo.	*Factorum ac Dictorum memorabilium libri IX.*
VARR.	Varrón.	*De lingua latina; Res Rusticae.*
VEG.	Vegecio.	*Epitome Rei militaris.*
VEL.	Veleyo Patérculo.	*Historia romana.*
DE VIR IL.		*De Viris Illustribus.*
ZON.	Zonaras.	*Crónica.*
ZOS.	Zósimo.	*Historia.*

b). Fuentes administrativas

Abreviaturas	Obras.
—	—
Not. Dign.	*Notitia Dignitatum* (con el *Laterculus* de Verona, la lista de las provincias de *Polemio Silvio*, la *Notitia Galliarum*), ed. O. Seeck, Berlín, 1876.
Not. de Reg.; *Cur.*	*Notitia de Regionibus Urbis Romae*, *Curiosum Urbis Romae*, en el *Codex Urbis Romae topographicus* de C. L. Urlichs (p. 1-27), Wurzburgo, 1871.

c). Fuentes jurídicas

Cod. Teod.	*Code Teodosiano.*—a). *Theodosiani libri XVI cum constitutionibus sirmondianis et leges novellae ad Theodosium pertinentes, consilio et auctoritate Academiae litterarum regiae Borussicae*, ed. Th. Mommsen y Paul Meyer, Berlín, 1905. b). *Codex Theodosianus cum perpetuis commentariis Jacobi Gothofredi*, ed. Ritter, Leipzig, 1730-1750.
Cod. Just.; *Dig.*	*Code Justiniano, Digesto.*—*Corpus Juris civilis*, ed. Th. Mommsen, P. Krueger, E. Schœll, Berlín, 1872 y sigs.

d). Papiros

Gr. Pap. G.	*Papyri (Griechische) in Museum des Oberhessischen Geschichtsverein zu Giessen*, herausgegeben von E. Kornemann y P. Meyer im Verein mit O. Eger, Leipzig, 1910-1912.

e). Fuentes epigráficas

C. I. G.	*Corpus Inscriptionum Graecarum* de Aug. Boeckh, continuado por J. Franz, E. Curtius, A. Kirchoff, H. Röhl, 1828-1877.
C. I. L.	*Corpus Inscriptionum Latinarum consilio et auctoritate Academiae regiae borussicae*, Berlín, 1863 y sigs.
Dit. Sl.	W. Dittenberger, *Sylloge Inscriptionum graecarum*, 3.ª ed. Leipzig, 1915-1923.
Ef. Ep.	*Ephemeris epigraphica*, Roma-Berlín 1872 y sigs.
Fast. Cons.	*Fastos consulares*, en C. I. L., I, 1, 2.ª ed., págs. 79-167.
Fast. Tr.	*Fastos triunfales*, ibid., págs. 168-181.
I. G.	*Inscriptiones Graecae, editae consilio et auctoritate Academiae regiae borussicae*, Berlín 1873 y sigs.
I. G. ad R. R. p.	*Inscriptiones Graecae ad res romanas pertinentes, auctoritate et impensis Academiae Inscriptionum et litterarum humaniorum*, ed. R. Cagnat, G. Lafaye, J. Toutain, collectae et editae, 1901 y sigs.
I. L. A.	*Inscriptions latines d'Afrique*, publicadas por R. Cagnat, A. Merlin, L. Châtelain, París, 1923.

Abreviaturas. — Obras. —

I. L. S. — *Inscriptiones latinae selectae*, ed H. Dessau, Berlín, 1892-1916.

I. O. — W. Dittenberger, *Orientis Græci Inscriptiones selectae*, Leipzig, 1903-1905.

Res. Gest. Div. Aug. — *Res Gestae Divi Augusti* (Testamento de Augusto, Monumento de Ancyra), Th. Mommsen, 2.ª ed., Berlín, 1883, con valioso comentario. Véase las ediciones de W. Fairley, *Monum. Ancyr., the Deeds of Augustus*, en las *Transactions and Reprints from the Original Sources of the European History*, V, 1, Filadelfia, 1898, y H. Malcovati, *Imperatoris Caesaris Augusti operum fragmenta*, en el *Corpus Scriptorum Latinorum Paravianum*, Turín, 1821, y, para las múltiples cuestiones planteadas por la fijación o la interpretación del texto, M. Besnier, *Récents travaux sur les Res Gestae Divi Augusti*, en CVI, 118-151, y J. Colin, en XXXV, 1922, 171-73.

Cierto número de fragmentos correspondientes a otras copias de las *Res Gestae* han sido descubiertos en Apolonia y en Antioquía de Pisidia, estos últimos en fecha reciente, así como en Galacia. La colación de los textos de Antioquía y de Ancyra ha permitido verificar y eventualmente (véase, por ejemplo, la nota 1 de la pág. 266 y la pág. 281 de este libro) completar en algunas de estas lagunas el texto de Ancyra. Véase particularmente a este respecto: W. M. Ramsay, *Monumentum Antiochenum*, en *Journal of Roman Studies*, VI, 1916, 105 y s.; E. Kornemann, *Neues zum Monumentum Ancyranum* en XXXVIII, XV, 1924, 214-215; A. von Premerstein, *Zum Monumentum Antiochenum*, en XLII, 135-144, y, del mismo, *Zur Aufzeichnung der Res gestae Divi Augusti in Pisidischen Antiochia*, en XXXVI, LIX, 1924, 95-107; finalmente, en último lugar, V. Ehrenberg, *Monumentum Antiochenum*, en XXXVIII, XIX, 1925, 189-213.

f). Fuentes numismáticas

Cohen². — H. Cohen, *Description historique des médailles frappés sous l'Empire romain*, 2.ª edición, París, 1880-1892.

Rohde. — Th. Rohde, *Die Münzen des Kaisers Aurelianus, seiner Frau Severina und der Fürsten von Palmyra*, Miskolcz, 1881.

II.—Obras Generales

G. Bloch, *L'Empire romain. Evolution et décadence*, París, 1922. I
G. Bloch, *La République romaine. Conflits politiques et sociaux*, París, 1913. II
R. Cagnat, *Cours d'Epigraphie latine*, 4.ª edic., París, 1914. III
H. Cohen, *Description historique des médailles sous l'Empire romain*, 2.ª edic., París, 1880-1892. IV
Daremberg y Saglio, *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, París, 1877-1918. V
H. Dessau, *Geschichte der römischen Kaiserzeit: I. Bis zum ersten Thronwechsel*, Berlín, 1924; II, 1, *Die Kaiser von Tiberius bis Vitellius*, id., 1926. VI
H. Dessau, E. Klebs, P. v. Rohden, *Prosopographia imperiiromani saec. I, II, III*, Berlín, 1897-1898. VII
A. v. Domaszewski, *Geschichte der römischen Kaiser*, Leipzig, 1909. VIII
G. Ferrero y C. Barbagallo, *Roma Antica*, Florencia, 1921. IX
A. Gercke y E. Norden, *Einleitung in die Altertumswissenschaft*, III, 2ª edi., Berlín, 1914. X
G. Goyau, *Chronologie de l'Empire romain*, París, 1891. XI
L. Homo, *L'Empire romain*, París, 1925. XII
L. Homo, *Italia y los comienzos del imperialismo romano*, tomo XVI de *La Evolución de la Humanidad*, Barcelona, 1927. XIII
L. Homo, *Lexique de topographie romaine*, París, 1900. . XIV
L. Homo, *Rome antique*, París, 1921. XV
L. Lange, *Histoire intérieur de Rome jusqu'à la bataille d'Actium*, traducción de A. Berthelot y Didier, París, 1885-1888. XVI
Ed. Meyer, *Geschichte des Altertums*, 1ª-3ª edic, Stuttgart, 1893-1913. XVII
J.-B. Mispoulet, *Les institutions juridiques des Romains*, París, 1882-1883. XVIII
Th. Mommsen, J. Marquardt, P. Kruger, *Manuel des antiquités romaines*, traducción francesa, 19 volúmenes, París, 1887-1907. XIX
Th. Mommsen, *Histoire romaine*, traducción C.-A. Alexandre, 8 volúmenes, París, 1863-1872. XX
B. Niese, *Grundiss der römischen Geschichte nebst Quellekunde*, en el *Handbuch der klassischen Altertumswissenschaft de* Iw. v. Müller (reedición W. Otto), 5ª edición, Munich, 1923. XXI
Ett. Pais, *Ricerche sulla storia e sul diritto publico di Roma*, Roma, 1913-1916. XXII
Ett. Pais, *Storia critica di Roma durante i primi cinque secoli*, Roma, 1913-1920. XXIII
Ett. Pais, *Storia dell'Italia antica*, Roma, 1925. . . . XXIV
Pauly-Wissowa, *Real Encyclopädie der klassischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1894 y sigs. XXV

J. v. Pflugk Hartung, *Weltgeschichte* (en la *Weltgeschichte des Ullsteinschen Verlags*), I. *Altertum* (K. J. Neumann, *Die Hellenistichen Staaten und die römische Republik*, 329 y sigs. ; R. von Poelhmann, *Römische Kaiserzeit und Untergangderantiken Welt*, 507 sigs.), Berlín, 1909. XXVI
A. Rosenberg, *Geschichte der römiche Republik*, Leipzig, 1921. XXVII
E. di Ruggiero, *Dizionario epigrafico di Antichità romana*, Roma, 1886, sigs. XXVIII
G. de Santics, *Storia dei Romani*, Turín, 1907-1923. . . XXIX
H. Schiller, *Geschichte der römischen Kaisserzeit*, Gotha, 1883-1887. XXX
P. Willems, *Le droit public romain*, 7ª edi, Lovaina, 1910. XXXI

III.—Periódicos

Abhandlungen der Königlichen Gasellschaft der Wissenschaften zu Göttigen, Philol Hist. Klasse, Berlín. . . XXXII
Bollettino dell'Associazione archeologica romana, Roma. XXXIII
Bonner Jahrbücher, Bonn. XXXIV
Bulletinno della Commissione archeologica comunale di Roma, Roma. XXXV
Hermès, Berlín. XXXVI
Historische Zeitschrift, Munich y Berlín. XXXVII
Klio, Berlín. XXXVIII
Neue Jahrbücher für das Klassische Altertum, Geschichte und deutsche Litteratur, Leipzig XXXIX
Memorias de la Real Academia de Ciencias y Letras de Dinamarca, Copenhague. XL
Monumenti Antichi pubblicati per cura della R. Accademia dei Lincei, Milán. XLI
Philologische Wochenschritf, Leipzig. XLII
Philologus, Göttingen-Leipzig. XLIII
Revue archéologique, París. XLIV
Revue des études anciennes, Bordeaux. XLV
Revue des études grecques, París. XLVI
Revue historique, París. XLVII
Revue historique de droit français et étranger, París. . XLVIII
Rheinisches Museum für Philologie, Francfort-sur-le-Main. XLIX
Sitzungsberichte der Königl. preuss. Akkad. der Wissenschaften, Phil. Hist. Klasse, Heidelberg. L
Sitzungsberichte der Königl. preuss. Akkad. der Wissenschaften. Phil. Hist. Klasse, Berlín. LI

IV.—Obras y trabajos particulares

P. Allard, *Julien l'Apostat*, París, 1900-1903. LII
L. de Beaufort, *Dissertation sus l'incertitude des cinq premiers siècles de l'histoire romaine*, n. edic., París, 1886. LIII

B I B L I O G R A F I A

J. Beloch, *Die Bevölkerung der griechischen-römischen Welt*, Leipzig, 1886. LIV
J. Beloch, *Der italische Bund unter Roms Hegämonie*, Leipzig, 1880. LV
C. de la Berge, *Essai sur le règne de Trajan*, París, 1877. LVI
E. Beurlier, *Le Culte impérial*, París, 1891. LVII
J. Binder, *Die Plebs. Studien zur römischen Rechtsgeschiche*, Leipzig, 1909. LVIII
G. Bloch, *Les origines du Sénat romain*, París, 1883. . LIX
G. Boissier, *La conspiration de Catilina*, París, 1905. . LX
B. Borghesi, *Œuvres complètes*, París, 1862-1897. . . LXI
A. de Broglie, *L'Eglise et l'Etat romain au IV*ᵉ *siècle*, París, 1856 y sigs. LXII
J. B. Bury, *History of the late Roman Empire*, Londres, 1923. LXIII
R. Cagnat, *Etude historique sur les impôts indirects chez les Romains jusqu'aux invasions des barbares*, París 1882. LXIV
R. Cagnat, *Le portorium chez les Romains*, París, 1880. LXV
A. de Ceuleneer, *Essai sur la vie et le règne de Septime Sévère*, Bruselas, 1880. LXVI
W. Chapot. *El Mundo romano*, tomo XXII de *La Evolución de la Humanidad* (en prensa), Barcelona, 1928. . . . LXVI bis
W. Christ, *Geschichte der griechischen Litteratur bis auf die zeit Justinians*, 4.ª edic., Munich, 1905. LXVII
J. Declareuil, *Roma y la organización del Derecho*, tomo XIX de *La Evolución de la Humanidad*, Barcelona, 1928, LXVIII
A. v. Domaszewski, *Die Rangordnung des römischen Heeres*. en XXXIV, 117, 1908, p. 1-278. LXIX
W. Drumann, P. Groebe, *Geschichte Roms in seinem Uebergange von der republicanischen zur monarchischen Verfassung*, 2ª edic., Berlín, 1889-1919. LXX
Donald M. C. Fayden, *The Histoy of the Tittle Imperator under the Roman Empire*, Chicago, 1920. LXXI
G. Ferrero, *Grandeur et décadence de Rome*, traducción francesa, París, 1904-1908. LXXII
C. Ferrero, *La ruine de la civilisation antique*, París, 1921. LXXIII
C. Fuchs, *Geschichte des Kaisers Septimius Severus*, Viena, 1886. LXXIV
W. Gardthausen, *Augustus und seine Zeit*, Leipzig, 1891-1904. LXXV
W. Gelzer, *Caesar der Politiker und Staatsmann*, Stuttgart, 1921. LXXVI
W. Gelzer, *Die Nobiliät der römischen Republik*, Leipzig-Berlín, 1912. LXXVII
Ferd. v. Gregorovius, *Der Kaiser Hadrian*, 3ª edic., Stuttgart, 1884. LXXVIII
R. Grosse, *Römische Militärgeschichte von Gallienus bis zum Beginn der byzantinischen Themenverfassung*, Berlín, 1920. LXXIX
St. Gsell, *Essai sur le règne de l'empereur Domitien*, París, 1894. LXXX

P. GUIRAUD, *Les assemblées provinciales dans l'Empire romain*, París, 1887. LXXXI
J. HASELBROEK, *Untersuchungen zur Geschichte des Kaisers Sept. Severus*. Heidelberg, 1921. LXXXII
B.-W. HENDERSON, *The Life and Principate of the Empereur Nero*, Londres, 1903-1905. LXXXIII
C. HERSCHEL, *Frontinus and the Water Supply of the Ancient Rome*, Boston, 1899 y Londres, 1913. LXXXIV
O. HIRSCHFELD, *Die Kaiserliche Verwaltungsbeamten bis auf Diokletian*, 2ª edic., Berlín, 1905. LXXXV
TH. HODGKIN, *Italy and her Invaders*, Oxford, 1892-1899. LXXXVI
L. HOMO, *De Claudio Gothico*, París, 1904. LXXXVII
L. HOMO, *Essai sur le règne de l'empereur Aurélien*, París, 1904. LXXXVIII
L. HOMO, *Problèmes sociaux de jadis et d'à présent*, París, 1912. LXXXIX
CL. HUART, *La Persia antigua y la civilización irania*, tomo XXIV de *La Evolución de la Humanidad* (en prensa), Barcelona, 1928. XC
A. JARDÉ, *Etudes critiques sur la vie et le règne de Sévère Alexandre*, París, 1925. . . . . XC bis
P. JOUGUET, *La Vie municipale dans l'Egypte ancienne*, París, 1911. XCI
C. JULLIAN, *Les transformations politiques de l'Italie sous les empereurs romains*, París, 1883. XCII
U. KAHRSTEDT, *Die Annalistik von Livius B. XXXI-XL, Vorschläge und Versuche*, Berlín, 1913. XCIII
E. KORNEMANN, *Mausoleum und Tatenbericht des Augustus*, Leipzig-Berlín, 1921. XCIV
C. W. KEYES, *The Rise of the equites in the III^e Century of the Roman Empire*, Princeton, 1915. XCV
E. KORNEMANN, *Die Neue Epitome aus Oxyrynchos*, en XXXVIII, Beiheft II, Berlín, 1904. XCVI
J. KROMAYER, *Die rechtliche Begründung des III virats*, Marburgo, 1888. XCVII
R.-H. LACEY, *The Equestrian Official of Traian and Hadrian; their Careers, with some Notes on Hadrian Reform*, Princenton, 1917 XCVIII
G. LACOUR GAYET, *Antonin le Pieux et son temps*, París, 1888. XCIX
R. LANCIANI, *I comentarii di Frontino intorno le acque e gli acquedotti* (estratto dei Atti dell'Academia dei Lincei, ser. 3ª, vol. 4). C
CH. LÉCRIVAIN, *Le Sénat romain depuis Dioclétien à Rome et à Constinople*, París, 1888 CI
ETT. DE MAGISTRIS, *La militia vigilum Roma imperiale*, 2ª edic., Roma, 1898. CII
B. MARSH, *The Founding of the Roman Empire*, Publicaciones de la Universidad de Texas, Austin. 1922. . . CIII
A. MAURICE, *Constantin le Grand. L'origine de la civilisation chrétienne*, París, 1924. CIV

Mélanges Appleton, Lyon, 1903. CV
Mélanges Cagnat, París, 1912. CVI
A. MERLIN, *L'Aventin dans l'Antiquité*, París, 1906. . . CVII
V. MESS, *Caesar* (en *das Erbe der Alten*, VII), Leipzig, 1913. CVIII
Ed. MEYER, *Caesars Monarchie und das Prinzipat des Pompeius*, Stuttgart y Berlín, 1918. CIX
Ed. MEYER, *Kaiser Augustus* (en *Kleine Schriften*). . . CX
L. MITTEIS y U. WILCKEN, *Grundzüge und Chrestomathie der Papyruskunde*, Berlín 1912. CXI
Museo Italiano di Antichità classica, Florencia, 1885-1890. CXII
G. NEGRI, *L'imperatore Giuliano l'Apostata*, 2ª edic., Milán, 1902. CXIII
K.-J. NEUMANN, *Die Grundherrschaft der römischen Republik, die Bauernfreiung und die Entstehung der servianischen Verfassung*, Akad. Rede, Estrasburgo, 1900. . CXIV
H. NISSEN, *Untersuchungen über die Quellen der 4en und 5en Dekade des Livius*, Berlín, 1863. CXV
K.-W. NITZSCH, *Die römische Annalistik von ihren ersten Anfängen bis auf Valerius Antias*, Berlín, 1873. . . CXVI
ETT. PAIS, *Ancient Legends of Roman History*, Nueva York y Londres, 1906. CXVII
ETT. PAIS, *Fasti triumphales populi romani*, Roma, 1920 CXVIII
C. PETER, *Zur Kritik der Quellen der älteren römischen Geschichte*, Halle, 1879. CXIX
A. PIGANIOL, *Essai sur les origines de Rome*, París, 1917. CXX
M. PLATNAUER, *The Life aun Reign of the Emperor L. Septimius Severus*, Oxford, 1918. CXXI
E. RENAN, *Marc Aurèle et la fin du monde antique*, París, 1882. CXXII
A. ROSENBERG, *Einleitung und Quellenkunde zur römischen Geschichte*, Berlín, 1921. CXXIII
A. ROSENBERG, *Der Staat der alten Italiker*, Berlin, 1913. CXXIV
R.-C SANDS, *The Client Princes of the Roman Empire under the Republik*, Cambridge, 1909. CXXV
H. SCHILLER, *Geschichte des römischen Kaiserreichs unter der Regierung des Nero*, Berlín, 1872 . . . . . CXXV bis
H. SCHULTEN, *Numantia. Die Ergebnisse der Ausgrabungen 1905-1912 I. Die Keltiberer und ihre Kriege mit Rom*, Munich, 1914. CXXVI
O. SCHULZ, *Vom Prinzipat zum Dominat. Das Wesen des römischen Kaisertums des dritten Jahrhunders* en *Studien zur Geschichte und Kultur des Altertums*, t. IX, Paderborn, 1919. CXXVII
O. SCHULZ, *Die Rechtstitel und Regierungsprograme auf römischen Kaisermünzen*, Paderborn, 1925. CXXVIII
O. SCHULZ, *Das Wesen des römischen Kaisertums des ersten zwei Jahrhunderte*, ibid., t. VIII, Paderborn, 1916. . CXXIX
W. SCHULZE, *Zur Geschichte latinischer Eigennamen*, en XXXII, Neue Folge, V. Berlín, 1904. CXXX
O. SEECK, *Geschichte des Untergangs der antiken Welt*, 2ª edic., Stuttgart, 1897-1921. CXXXI

E. Stein, *Untersuchungen über das Officium der prätorianer Präfecten seit Diokletian*, Viena, 1922. CXXXII
E. Stein, *Untersuchungen zur Geschichte und Verwaltung Aegyptens unter, römischen Herrschaft*, Stuttgart, 1915. CXXXIII
E. Taübler, *Imperium romanum. Studien zur Entwicklungsgeschichte des römischen Reichs. I. Die Staatsverträge und Vertragsverhältnisse*, Leipzig-Berlín, 1913. CXXXIV
E. Taübler, *Untersuchungen zur Geschichte des Decemvirats und der Zwölftafeln*, en los *Historische Studien* de E. Ebering, t. CXLVII, Berlín, 1921. CXXXV
W. Thiele, *De Severo Alexandro imperatore*, Berlín, 1909. CXXXVI
P. E. Vigneaux, *Essai sur l'histoire de la Praefectura Urbis à Rome*, París, 1896. CXXXVII
J. Vogt, *Die Alexandrinischen Münzen*, Stuttgart, 1924. CXXXVIII
J. Vogt, *Römische Politik in Aegypten* (Beihefte zum alten Orient, II, Leipzig, 1924). CXXXIX
R. Waltz, *La vie politique de Sénèque*, París, 1919. . . CXL
P. Willems, *Le Sénat de la République romaine*, 5.ª edic., Lovaina, 1883. CXLI

INDICE DE AUTORES Y MATERIAS

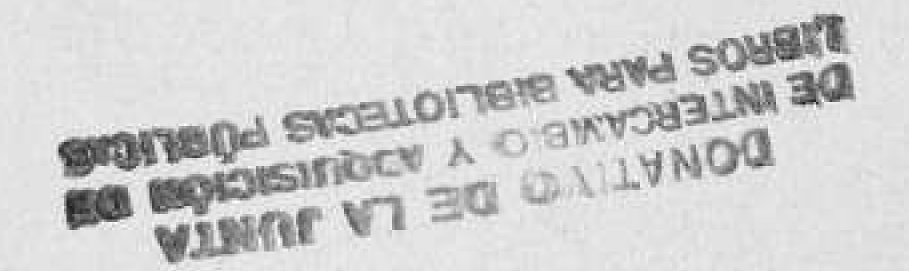
A

B

C

D

E



INDICE GENERAL

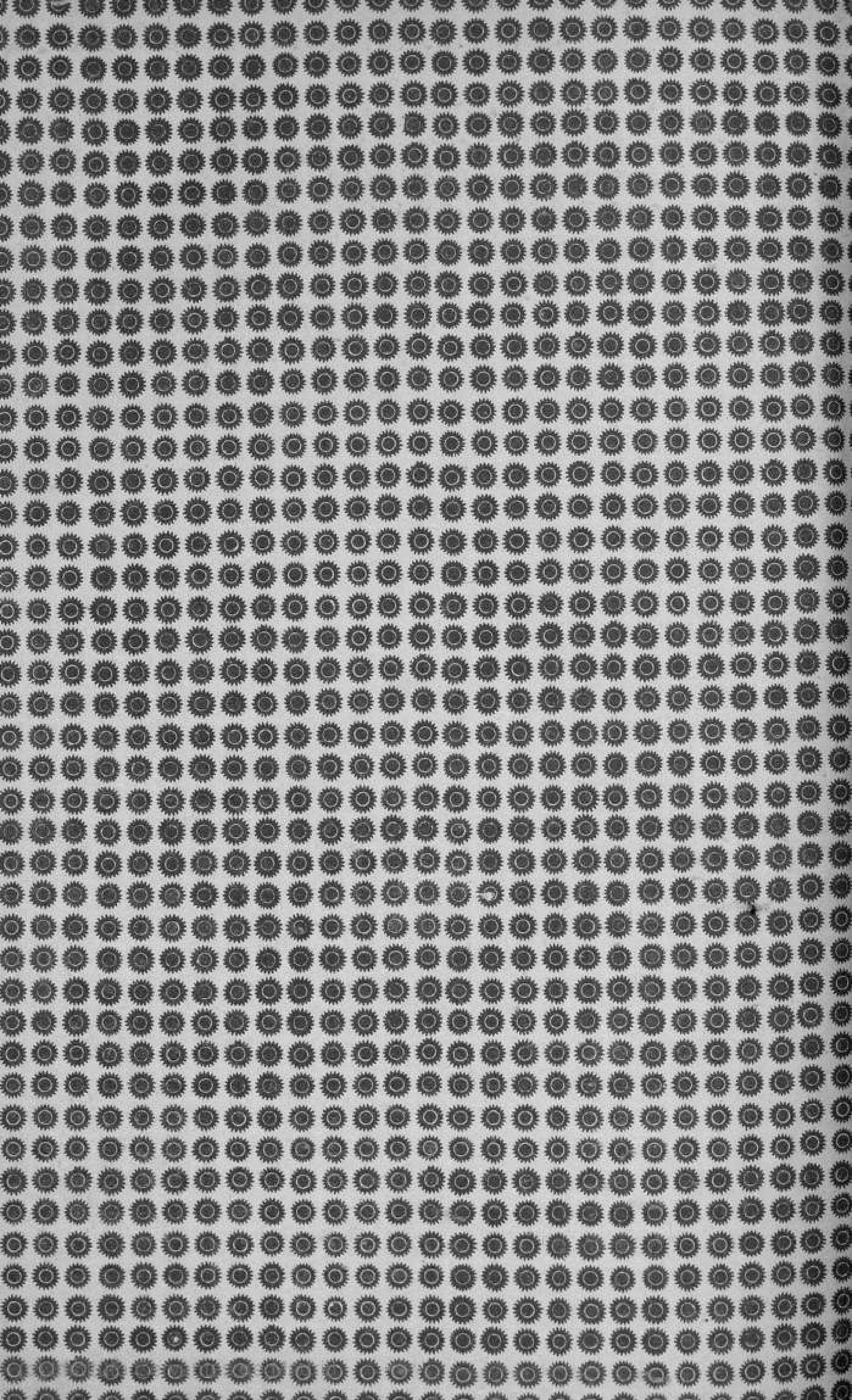
Págs.

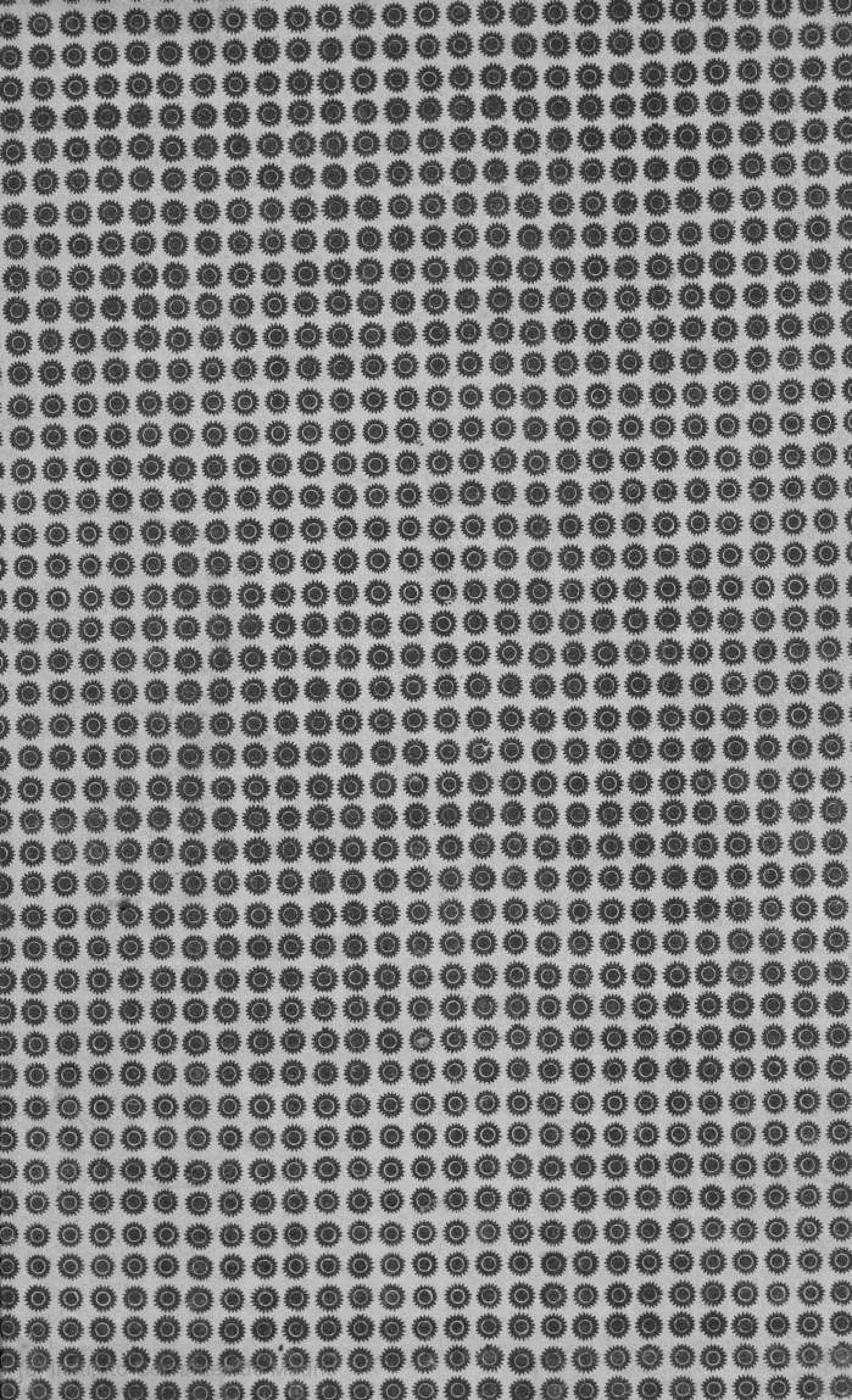
LIBRO II

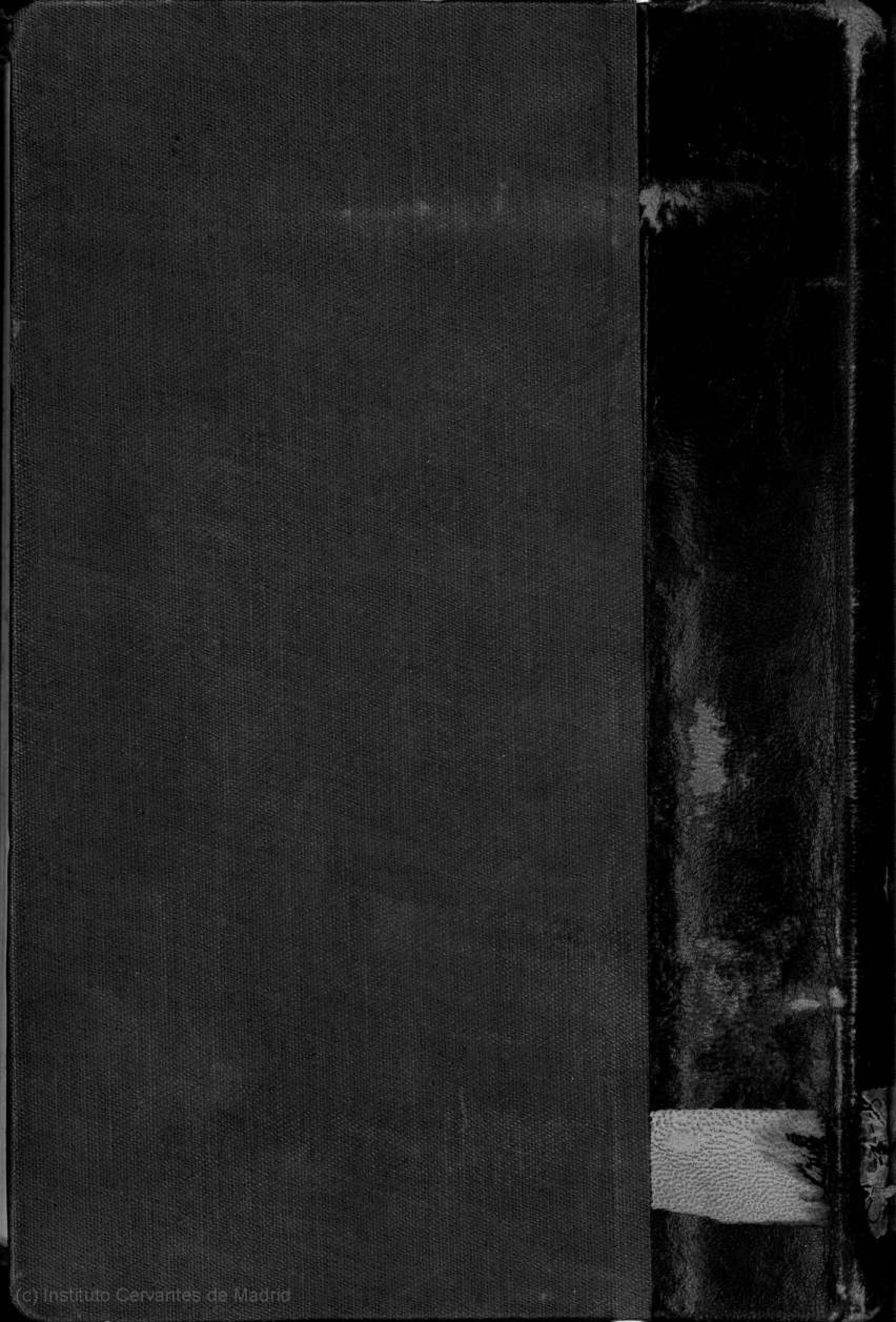
El gobierno por la oligarquía y la marcha hacia el régimen militar

LIBRO III

El Cesarismo: Principado y «Dominado»







BIBLIOTECA
HISTÓRICA
XVIII
HOMO

Instituciones
Políticas
Romanas